

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

LIBRARY



Des dossiers difficiles pour la nouvelle Commission, C. COVA. — En lisant les documents communautaires, P. MAILLET. — Les articles 30 et suivants CEE et les procédures de contrôle prévues par la Directive 83/189/CEE, S. LECRENIER. — Les montants compensatoires monétaires. Analyse de la situation actuelle, P. BAUDIN. — La loi applicable au contrat de travail et la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, M. de Los ANGELES BENITEZ-SALAS. — La Fondation européenne, J. CARBERY.

N° 283 JANVIER 1985

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

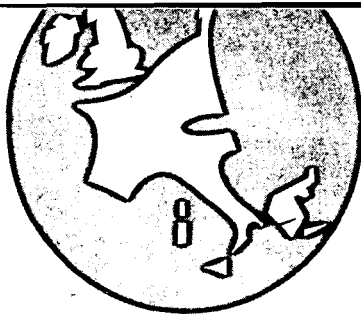
prochain numéro

numéro spécial

n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées



sommaire

problèmes du jour

- 1 Des dossiers difficiles pour la nouvelle Commission, par Colette COVA

chronique économique communautaire

- 3 En lisant les documents communautaires, par Pierre MAILLET

l'économique et le social dans le marché commun

- 6 Les articles 30 et suivants CEE et les procédures de contrôle prévues par la Directive 83/189/CEE, par Sabine LECRENIER, Assistante à l'Université de Liège, Expert auprès de la Commission des Communautés européennes
- 24 Les montants compensatoires monétaires. Analyse de la situation actuelle, par Pierre BAUDIN, Maître de conférences à l'Institut d'études européennes (Université de Bruxelles)
- 33 La loi applicable au contrat de travail et la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, par Maria de Los ANGELES BENITEZ-SALAS, licenciée en droit, diplômée en hautes études européennes, licenciée spéciale en droit européen
- 45 La Fondation européenne, par John CARBERY, Conseiller au service juridique du Conseil des Communautés européennes

actualités et documents

- 49 Communautés européennes
- 61 Bibliographie
-



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**BULLETIN D'ABONNEMENT A
LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

J'e m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 482,69 + TVA 4 % 19,31 = 502 F
☐ Étranger : 535 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

.....

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

DES DOSSIERS DIFFICILES POUR LA NOUVELLE COMMISSION

Colette COVA

Incertitude, morosité. La nouvelle Commission européenne présidée par Jacques Delors, qui a pris ses fonctions le 6 janvier, se heurte d'emblée à une situation pour le moins difficile. La Communauté n'a pas encore tout à fait réglé les dossiers répertoriés à Stuttgart en juin 1983. Certes, les Dix, en se mettant d'accord à Dublin sur les modalités d'une limitation de la production de vin de table, ont ouvert la voie à la dernière phase des négociations pour l'élargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal. Les discussions avec les pays candidats, compte tenu de la complexité des dossiers qui restent sur la table — agriculture et pêche — seront cependant ardues. Et puis, il y a l'hypothèque grecque : Andreas Papan-dréou semble résolu à obtenir satisfaction sur les programmes Intégrés Méditerranéens, et la Commission pourrait être sur ce plan là un arbitre important.

Or, le rejet par le Parlement du projet de budget 1985 présenté par les Dix empêchera toute initiative nouvelle dans ce domaine au cours des premiers mois de l'année. En effet, la Communauté commence 1985 sous le régime financier des « douzièmes provisoires » (versements mensuels fondés sur la moyenne de l'exercice précédent) et ce système ne permet pas le lancement d'actions ou de politiques nouvelles.

La première année de la Commission Delors sera donc entièrement dominée par les restrictions et les tensions budgétaires, 1985 paraît à bien des égards une année charnière. Par la suite, la gestion d'une Europe à Douze ne sera pas plus simple... Les dures réalités de la vie communautaire freineront-elles les ambitions du nouveau président de la Commission européenne ? Ou bien Jacques Delors saura-t-il tout mener de front, c'est-à-dire aplanir les difficultés et réaliser son programme qui donne la priorité à l'intégration monétaire et au développement du marché intérieur ?

Premiers tests pour Jacques Delors

La réforme de la Politique Agricole Commune décidée par les Dix à Stuttgart est bien engagée. L'instauration de quotas pour juguler l'accroissement de la production laitière en a été la première concrétisation. Mais la mise en œuvre du système dans les différents Etats membres ne va pas sans heurt. Face au mécontentement de leurs producteurs, les gouvernements ont essayé d'« assouplir » le mécanisme en cherchant notamment à obtenir le report du paiement du super-prélèvement, sanctionnant les dépassements de production pour les 6 premiers mois de la campagne. De son côté, le gouvernement italien n'a pas du tout mis en œuvre le règlement au niveau national. Dans tous les cas, l'« ancienne » Commission s'est montrée intransigente : elle a annoncé l'ouverture de procédures d'infractions ainsi que la suspension à partir de janvier des avances dans le secteur laitier versées par le Fonds européen agricole pour les Etats membres « coupables » de ne pas strictement appliquer la réglementation. Reste à savoir si les nouveaux commissaires adopteront également cette attitude sévère ou s'ils s'efforceront de trouver un compromis.

La mise en œuvre de la réforme du marché du vin de table pourrait bien entraîner des difficultés identiques. Les aspects techniques sur lesquels les Dix doivent maintenant se mettre d'accord seront peut-être une nouvelle source de conflit. En outre, les discussions vont se dérouler sous présidence italienne, a déjà fait remarquer Michel Rocard. Le ministre français de l'Agriculture craint en effet que le gouvernement italien, disposant ainsi d'une marge de manœuvre plus grande, ne fasse traîner l'élaboration du règlement et n'oriente les débats dans le sens qu'il souhaite.

Enfin, la fixation des prix agricoles 1985/86 selon les nouvelles règles de la discipline budgétaire suscite bien des inquiétudes : la progression des prix en



Ecu devrait être limitée à 1,5 % ou 2 %. Cette limitation sera-t-elle respectée ? Même les Allemands, pourtant avocats zélés de la discipline budgétaire ont annoncé qu'ils souhaiteraient une augmentation d'au moins 4 %. Il paraît en effet difficile d'accompagner l'introduction de seuils de garantie pour différents produits (après le lait et le vin, ce sera sans doute le tour des céréales) d'un « carcan financier » trop rigide et trop contraignant. La réforme de la Politique Agricole Commune est déjà assez douloureuse pour les agriculteurs européens, souligne-t-on dans plusieurs capitales européennes. Il appartient à la Commission de Bruxelles de tenir compte de tous ces paramètres.

Bientôt Douze

Enfin le premier trimestre 1985 sera consacré à la phase finale de la négociation pour l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, avec un problème supplémentaire à résoudre, celui de la Grèce. Le Conseil européen de Bruxelles les 19 et 20 mars sera, selon François Mitterrand, l'occasion pour les chefs d'Etat et de gouvernement des Dix de délibérer des derniers concessions à faire à Madrid. Mais les Dix devront adopter au préalable les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM) sur la base des nouvelles suggestions de Bruxelles. Les PIM destinés à aider les régions méridionales de la Communauté à supporter le choc de l'élargissement devaient être dotés, selon la proposition initiale de la Commission européenne, de 6,6 milliards d'écus sur 6 ans (dont 38 % à la Grèce), crédits jugés irréalistes par les partenaires d'Athènes.

L'offensive d'Andréas Papandréou à Dublin a cependant été violente. Le chef du gouvernement hellénique a expliqué que les transferts financiers pour favoriser la modernisation de son pays sont à ce stade « le principal avantage de l'appartenance de la Grèce à la CEE ». Aussi les PIM substantiels tels qu'ils ont été promis en réponse au mémorandum d'Athènes de mars 1982 sont une nécessité. Dans ces conditions jusqu'où ira l'obstruction d'Athènes à l'élargissement pour obtenir satisfaction ?

Autre inconnue, la réaction des Allemands, pendant les dernières discussions avec Madrid et Lisbonne : attendront-ils que le Traité d'adhésion soit entièrement achevé pour laisser s'engager le processus de ratification concernant l'augmentation des ressources propres, prévue au 1^{er} janvier 1986 ? Pour l'instant, Helmut Kohl, ne semble pas disposé à accepter la moindre entaille à la doctrine du strict parallélisme entre les deux dossiers, qu'il a toujours réclamé.

Financer la Communauté

Comblant le déficit du budget communautaire en 1985 sera d'ailleurs une des priorités des nouveaux commissaires. Le « trou » est d'ores et déjà estimé à 3 milliards d'écus. Quelle solution sera retenue pour couvrir l'ensemble des dépenses si Bonn continue de refuser d'anticiper l'augmentation des ressources pro-

pres ? Mais même avec le passage du taux de TVA de 1 à 1,4 % le répit sera de courte durée... Le problème de l'allègement de la contribution britannique resurgira alors dans toute son acuité.

Après des années de querelle entre le Royaume Uni et ses partenaires du Marché Commun, Margaret Thatcher a obtenu à Fontainebleau ce qu'elle souhaitait : le remboursement au titre de l'allègement de la contribution britannique au budget européen se fera à partir de 1985 sous forme automatique et proportionnelle au déficit enregistré chaque année par la Grande-Bretagne. Mais le mécanisme n'est valable que jusqu'à épuisement des nouvelles « Ressources propres... »

En outre, les « pays riches » de la CEE sont sur leurs gardes. Qui dans ces conditions va financer une Communauté à Douze où ils seront désormais minoritaires et décidés à limiter la différence entre ce qu'ils versent et perçoivent de la caisse européenne ? L'Allemagne a déjà déclaré qu'elle ne laissera pas son déficit vis-à-vis du budget communautaire dépasser un certain montant (3 milliards d'écus). La France n'aura pas non plus les moyens d'aller trop loin lorsqu'elle deviendra contributeur net en 1985.

Quant aux autres Etats membres, ils n'ont pas l'intention de passer d'une situation excédentaire à un solde négatif.

Et les Etats-Unis ?

Autre problème, l'affrontement avec les Etats-Unis pourrait bien devenir de plus en plus vif, en particulier dans le secteur agricole. Lors des dernières discussions à Bruxelles en décembre, John Block, le secrétaire d'Etat à l'Agriculture a fait preuve d'une « agressivité » étonnante. La politique que les Etats-Unis ont pratiquée jusqu'ici dans ce domaine était une erreur, a-t-il expliqué. « Maintenant, nous allons produire et nous allons vendre ». Le prochain Farm Bill ne comportera plus un soutien à la production, les agriculteurs d'Outre Atlantique devront se battre pour emporter des marchés. Ce sera l'économie de marché à plein, a conclu John Block.

Les conséquences de ce changement de cap pourraient rendre encore plus difficile la gestion de la Politique Agricole Commune. Un déferlement des ventes américaines sur le marché mondial risque de faire baisser les cours et d'obliger donc la Communauté à augmenter ses dépenses en restitutions. Une gaucherie dans une période de crise budgétaire. En effet, une baisse de 10 % des prix internationaux, due à une chute du dollar ou à d'autres raisons, impose à la PAC un coût supplémentaire de 1 milliard d'écus par an.

Le conflit avec les Etats-Unis est pratiquement latent dans tous les secteurs : les difficultés s'accumulent aussi dans le domaine industriel (acier, transfert de technologie).

La nouvelle Commission adoptera-t-elle une attitude moins « laxiste » face aux Etats-Unis ? Les ambitions dont Jacques Delors semble vouloir faire preuve dans le domaine monétaire afin d'éviter à l'Europe l'anxiété face à chaque fluctuation du dollar tendraient à le prouver.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES...

Pierre MAILLET

L'activité d'emprunt et de prêt de la Communauté *

L'activité communautaire d'emprunt et de prêt n'est pas nouvelle : elle remonte aux premières années de la CECA. Mais pendant longtemps elle n'a mis en œuvre que des sommes modiques. Le substantiel bond en avant des années 1982 et 1983 marque un net tournant, qui justifie qu'on porte une vue d'ensemble sur cette activité, à l'aide du rapport que la Commission a envoyé tout récemment au Conseil et au Parlement.

On peut dégager quatre aspects importants : la récente croissance des moyens mis en œuvre, la variation au cours du temps de la destination des prêts par objet, la hiérarchie des pays bénéficiaires, la variété des mécanismes utilisés.

I. — Le bond en avant des moyens mis en œuvre

Entre 1974 et 1983, le montant total des prêts est passé de 1,2 à 6,6 milliards d'Ecus. Il s'agit certes de montants nominaux, mais même compte tenu de l'inflation, on a une multiplication par près de 4. La progression est particulièrement spectaculaire au cours des deux dernières années, puisque le total passe de 4,1 en 1981 à 5,3 en 1982 et 6,6 en 1983.

Ce chiffre commence à représenter une fraction appréciable du volume total des dépenses d'investissements dans l'ensemble des Etats membres, qui était en 1983 de 489 G Ecus (dont 79 d'investissement public), puisqu'il atteint 1,2 %. Mais l'élément le plus significatif est l'évolution comparée sur 10 ans : d'un côté un quadruplement des prêts, de l'autre une hausse de moins de 20 % de l'investissement total.

La hausse des emprunts n'a pas modifié de façon importante la ventilation des émissions par source et monnaie d'emprunt :

— les emprunts en monnaie communautaire représentent 55 % (pourcentage en légère baisse), contre 24 % en dollar américain, 11 % en yen et 8 % en franc suisse,

— parmi les monnaies communautaires, le DM tient la place prépondérante (22 %) suivi par le florin néerlandais (9 %) et l'écu dont la part passe de 3 % en 1982 à près de 8 % en 1983.

Notons enfin que environ 28 % des fonds empruntés ont été collectés sous forme de placements privés.

Avec cette croissance des emprunts, le montant des emprunts en cours atteint à la fin de 1983 36,8 milliards d'écus (à comparer avec 4,7 fin 1974).

La progression de l'activité communautaire d'emprunts ayant coïncidé avec une baisse du volume des marchés internationaux de capitaux (qui a été en 1983 de 138 milliards d'écus), la part des premiers dans le second est devenue appréciable. En particulier, sur l'ensemble des émissions publiques interna-

* Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les activités d'emprunt et de prêt de la Communauté en 1983, *Economie Européenne*, n° 21, septembre 1984.



tionales d'obligations, les organisations de la Communauté Européenne ont représenté tout près de 10 %.

II. — La variation dans le temps de la destination des prêts

Il est d'usage de distinguer trois grands groupes d'opérations bénéficiaires : le secteur productif, l'infrastructure et l'énergie, classée à part depuis 1973 pour des raisons évidentes. Les parts relatives ont connu des variations très fortes au cours de la dernière décennie : ainsi celle du secteur productif a été successivement de la moitié en 1974, d'un peu moins du quart en 1979, de moins du cinquième en 1981, de 30 % en 1983. Celle de l'énergie a évolué de façon plus régulière, tournant autour de 40 %.

Le tableau ci-dessous montre une certaine spécialisation par instrument : l'énergie intervient évidemment substantiellement (la moitié) dans l'activité CECA et totalement pour Euratom, mais intervient aussi de façon appréciable dans les deux autres instruments. Pour la BEI, l'infrastructure demeure la destination dominante, mais la part relative du secteur productif ne cesse d'augmenter : il y a là le reflet du souci d'aider à une reprise de l'investissement productif, devenue une condition nécessaire à un redémarrage de l'économie communautaire et à une atténuation du chômage.

Répartition des prêts par secteur
et par instrument en 1983
en M Ecus

	CECA	BEI	Euratom	NIC	Total	%
Secteur productif	372	1 076		489	1 937	29
Infra-structure	20	1 777		444	2 241	34
Energie	386	1 403	366	279	2 434	37
Total	778	4 256	366	1 212	6 612	100

On peut également noter la part importante des prêts destinés à des PME, sous forme de prêts globaux pour le financement d'investissements productifs de petites et moyennes entreprises (19 % du total) et des prêts destinés au financement de petites infrastructures (11 %). Il s'agit là d'une inflexion qui reflète l'évolution des conceptions vis-à-vis du rôle relatif des grandes et petites entreprises ou opérations dans le développement économique ; en même temps, elle prend en compte la difficulté, souvent signalée et déplorée, qu'auraient les PME à trouver les moyens de financement dont elles ont besoin et, pour cela, s'est développée la formule de prêts globaux aux banques et institutions financières spécifiquement destinés au financement d'investissement de PME. « La Communauté attache une importance particulière au développement de la formule des prêts globaux qui permettent de fournir des fonds à des entreprises industrielles de dimension modeste, dont les projets d'investissements sont de trop petite taille pour que les instruments d'emprunt/prêt communautaires les financent directement. Un tiers environ des entreprises ayant bénéficié en 1983 d'un financement par l'intermédiaire de prêts globaux employaient moins de 20 personnes ; plus de 60 % employaient

moins de 50 personnes. 525 crédits environ ont servi à la création d'entreprises entièrement nouvelles » (1).

Le rapport esquisse quelques appréciations sur l'effet de l'activité communautaire de prêts (tout en soulignant nettement la prudence avec laquelle il faut prendre ces chiffres). Ainsi on peut estimer que, en ce qui concerne les projets relatifs à l'énergie, ceux financés en 1983 « devraient, une fois atteint leur plein régime de production, permettre le remplacement de 22 millions de tonnes de pétrole par an » et l'ensemble des opérations financières depuis 1977 « devraient permettre de diminuer de quelque 100 millions de tonnes par an les importations de pétrole. Cela représente environ 20 % du total des importations de pétrole dans la Communauté ».

En ce qui concerne les investissements du secteur productif, « les investissements auxquels la BEI et le NIC ont contribué en 1983 devraient entraîner la création directe de quelque 35 000 emplois, principalement dans l'industrie.

Il faut également noter les effets sur la sauvegarde de l'emploi : les prêts pour la modernisation industrielle, des petites entreprises principalement, ont contribué à améliorer la productivité de firmes dont les effectifs représentent environ 195 000 personnes au total.

De plus, il faut tenir compte des effets temporaires sur l'emploi au cours de la réalisation même des projets (souvent pour des périodes prolongées), ainsi que des effets indirects de la fourniture des services, équipements et matières premières nécessaires — ces effets sont particulièrement sensibles dans le cas de gros investissements consacrés à l'énergie et aux infrastructures. Au total, ces effets temporaires directs et indirects sur l'emploi des projets au financement desquels BEI et NIC ont contribué en 1983 peuvent être estimés à environ 480 000 hommes /année, ce qui correspondrait à quelque 140 000 emplois en 1983 et 1984, ce chiffre diminuant progressivement par la suite » (p. 29). A cela, il faudrait ajouter 10 000 emplois liés aux prêts CECA.

Enfin, pour l'infrastructure, il est indiqué que plus de 50 % du financement est destiné à des infrastructures de base, indispensables pour faciliter le développement économique.

III. — La concentration des prêts au profit de quelques pays

La répartition par pays fait apparaître un net effort en faveur des pays les moins développés de la Communauté : à l'exception de la France et du Royaume-Uni qui reçoivent des pourcentages du même ordre de grandeur que leurs parts dans le PIB communautaire, les gros destinataires (eu égard à l'ampleur de leur PIB) sont l'Italie, l'Irlande, la Grèce.

(1) « La Commission, le Parlement européen et le Comité économique et social des Communautés européennes avaient décidé de faire de l'année 1983 l'année des petites et moyennes entreprises. Les organisations nationales et européennes représentatives des intérêts des PME ont été associées aux différentes initiatives qui ont été prises. Ces initiatives étaient justifiées par la constatation que les PME constituent l'un des moyens les plus efficaces en matière de création d'emplois et de diffusion souple et rapide de l'innovation technologique » (p. 15).

Au contraire la RFA ne reçoit plus maintenant que des sommes relativement modiques. Tant par les parts relatives de 1983 que par leur évolution sur dix ans, on sent nettement l'expression de la volonté de contribuer à un rééquilibrage de l'activité économique sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

Répartition par pays en % du total

	1974	1983
Belgique	2,2	0,5
Danemark	1,0	5,6
RF. d'Allemagne	20,2	4,6
Grèce		6,8
France	22,6	20,7
Irlande	3,8	4,6
Italie	29,2	41,3
Luxembourg		
Pays-Bas	2,8	0,6
Royaume-Uni	18,2	15,3
Total	100	100

IV. — La variété des mécanismes

Quatre mécanismes essentiels contribuent à cet effort de prêt communautaire, trois prévus par les traités et un créé dans les dernières années.

En 1983, les parts relatives sont respectivement les suivantes, par ordre d'importance décroissante : BEI 64 % ; NIC 18 % ; CECA 12 % ; Euratom 6 %.

Cet ordre s'est modifié au cours du temps, les chiffres homologues étant en 1973 : 67, zéro (le NIC a commencé en 1979), 33 et zéro (les prêts Euratom ont commencé en 1977). En fait, le montant des prêts CECA (et à un moindre degré des prêts d'Euratom) fluctue beaucoup d'une année à l'autre (378 en 1974, mais 805 en 1975 ; 1 031 en 1981 ; mais 388 en 1982). Au contraire le montant des prêts BEI connaît une ascension forte et assez continue depuis 10 ans.

Une telle variété de mécanismes se justifie-t-elle ? Ne risque-t-on pas d'avoir un certain manque de cohérence dans l'attribution de ces sources ? A ces questions importantes, le rapport apporte des éléments de réponse.

En ce qui concerne la justification de la variété, on ne la trouve guère du côté de la destination des prêts : certes les prêts CECA et Euratom sont orientés largement vers l'énergie, mais aussi vers d'autres activités et les autres mécanismes financent également l'énergie. De même BEI et NIC financent tous les deux des entreprises et des opérations d'infrastructure. C'est donc beaucoup plus à la permanence de mécanismes créés successivement qu'à une rationalité évidente qu'on doit cet enchevêtrement de sources de prêts.

En fait c'est plutôt du côté des emprunts qu'est proposée une motivation de la pluralité de mécanismes : « la multiplicité des étiquettes, sous lesquelles la Communauté emprunte, a eu pour effet de permettre de lever davantage de capitaux sur les mêmes marchés ». On retrouve là l'idée selon laquelle la variété des modalités d'emprunts permettrait de mobiliser un volume plus grand d'épargne : argument classique

dans les milieux financiers, très vraisemblablement valable au niveau d'une institution financière, lorsque celle-ci propose aux épargnants une formule nouvelle, beaucoup moins évidente au niveau macro-économique lorsque la formule se généralise. C'est le classique problème de la concurrence (et de la publicité) : ce qui augmente la part de marché d'un vendeur n'augmente pas forcément le volume total des débouchés.

Ainsi, l'intérêt de la multiplicité des instruments ne saute pas aux yeux, mais, du moment qu'elle existe, il faut s'en accommoder et la Communauté semble bien s'être organisée pour en réduire au minimum les inconvénients possibles.

Ainsi, la coordination des activités d'emprunt « ressort :

— du fait que ce sont les ministres des finances des Etats membres qui à la fois fixent, réunis en Conseil, les limites des activités d'emprunt/prêt d'Euratom et du NIC et déterminent la politique d'emprunt et de prêt de la BEI dans le cadre du Conseil des gouverneurs,

— des relations étroites et permanentes existant entre la Commission et la BEI ».

Il en va de même pour la coordination des activités de prêts : « outre les activités de la Banque sur ses ressources propres, celle-ci intervient en tant que mandataire de la Communauté, représentée par la Commission, dans le cadre du fonctionnement de différents instruments financiers : les relations de la Commission et de la Banque, au titre de ces mandats, sont régies par des conventions de coopération précisant le rôle et les responsabilités de chacune ».

Au total, et sans que ceci soit indiqué explicitement dans le rapport, on peut estimer que les activités communautaires d'emprunts et de prêts viennent actuellement pallier, au moins partiellement, les carences dans la constitution d'un véritable marché européen des capitaux et également favoriser à l'Europe l'accès aux marchés tiers. L'existence d'une telle activité, bien rodée, sera également précieuse lorsque l'Europe voudra enfin se doter d'une véritable stratégie industrielle pour la mise en œuvre de laquelle on trouvera là un instrument très précieux (2).

(2) Aux prêts analysés ci-dessus, il y a lieu d'ajouter les opérations effectuées au titre du mécanisme, créé en 1975, des emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements des Etats membres (à ne pas confondre avec les concours financiers du FECOM). « La Communauté utilise son crédit pour emprunter et prêter aux mêmes conditions les fonds collectés à un Etat membre éprouvant des difficultés de balance des paiements. L'octroi du prêt est subordonné à l'engagement de l'Etat membre bénéficiaire de mettre en œuvre un programme de redressement propre à rétablir une situation soutenable de sa balance des paiements. La décision de prêt est prise à l'unanimité par le Conseil ».

« L'encours total, en principal, des emprunts autorisés au titre de ce mécanisme est actuellement limité à 6 milliards d'Ecus ».

« Dans le cadre de ce mécanisme, le Conseil a décidé, le 16 mai 1983, l'octroi à la République Française d'un prêt d'un montant équivalant à 4 milliards d'Ecus ».

« Il avait été auparavant emprunté à ce titre 1 249 millions d'Ecus en 1976 et 571 millions d'Ecus en 1977 pour l'Italie et l'Irlande ».

LES ARTICLES 30 ET SUIVANTS CEE ET LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE PRÉVUES PAR LA DIRECTIVE 83/189/CEE

Sabine LECRENIER (*) (**)

*Assistante à l'Université de Liège
Expert auprès de la Commission des Communautés
européennes*

(*) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité personnelle de l'auteur.

(**) L'auteur remercie vivement Monsieur Mattera, Chef de la Division « Mesures de sauvegarde ; élimination des obstacles non tarifaires (art. 30 et suivants) », pour les conseils judicieux qu'il lui a prodigués pour la préparation du présent article.

I. — Introduction

Depuis quelques années, la consolidation du marché intérieur figure parmi les actions prioritaires du Conseil européen, du Parlement et de la Commission des Communautés Européennes. L'intégration de l'espace économique européen a pour objectifs l'augmentation de l'étendue des marchés commerciaux et le renforcement de la pression de la concurrence. Elle doit favoriser l'allocation optimale des ressources et des facteurs de production et permettre aux entreprises de développer leurs avantages comparatifs, de pratiquer des économies d'échelle et de renforcer leur spécialisation.

La réalisation du marché intérieur fait partie des obligations inscrites dans le traité de Rome ; du seul fait de leur appartenance à la Communauté, les Etats membres sont donc tenus de tout mettre en œuvre pour assurer la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services.

Après la période de grands progrès des années soixante, la deuxième moitié des années septante a vu un net ralentissement de l'intégration, en relation avec la récession économique. La Commission a examiné ce problème et a présenté, le 17 juin 1981, une Communication au Conseil sur la situation du marché intérieur (1). Le 12 novembre 1982, elle a adressé au Conseil une nouvelle Communication sur la relance du marché intérieur européen (2). Celle-ci a débouché sur deux innovations importantes. D'une part, le Conseil européen de décembre 1982 à Copenhague a fixé des délais précis, dans lesquels le Conseil devait statuer sur une trentaine de propositions, dans les domaines prioritaires définis par la Commission. D'autre part, c'est suite à cette communication qu'a vu le jour une formation spécifique du Conseil, consacrée aux affaires intéressant le marché intérieur. Ces deux améliorations ont permis au Conseil d'adopter une série importante de décisions, parmi lesquelles on peut citer tout d'abord la Directive 83/189/CEE du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (3), mais aussi des décisions concernant le traitement fiscal des importations, la simplification des formalités aux frontières et le droit des sociétés.

Le 4 juin 1984, la Commission a de nouveau adressé au Conseil une Communication sur la consolidation du marché intérieur (4), dans laquelle elle expose son programme pour les années qui viennent. Parmi les points centraux de celui-ci figure la libre circulation des marchandises.

Dans ce domaine, la Commission peut proposer au Conseil de recourir au moyen d'action « positif » que constitue l'harmonisation des dispositions nationales « qui ont une incidence directe sur l'établissement ou

(1) COM (81) 313 final.

(2) COM (82) 735 final.

(3) JOCE n° L 109/8 du 26 avril 1983.

(4) COM (84) 305 final.

le fonctionnement du marché commun » (article 100 du traité) (5).

Elle utilise aussi l'instrument *répressif* que constitue le recours en manquement organisé par l'article 169 du traité contre les Etats membres qui ne respectent pas les obligations prescrites par ce dernier, notamment en matière de suppression des obstacles tarifaires (droits de douane, taxes d'effet équivalant à des droits de douane, impositions de nature fiscale) et non tarifaires (restrictions quantitatives, aides accordées par les Etats, monopoles nationaux et mesures d'effet équivalant aux restrictions quantitatives). Ces dernières années, la Commission a été de moins en moins confrontée aux obstacles aux échanges classiques, tels que par exemple les interdictions d'importation, les contingents, les droits de douane et les monopoles qui constituent des instruments de protectionnisme trop manifestes. De nouvelles barrières frontalières ont vu le jour, dissimulées dans les réglementations les plus diverses (6). Ces mesures « néo-protectionnistes » sont applicables, le plus souvent, aux produits nationaux et aux produits importés et ne comportent, à première vue, aucun élément discriminatoire. Elles se présentent en outre comme poursuivant des objectifs louables tels que la protection des consommateurs, celle de la vie et de la santé des personnes, le relèvement de la qualité des produits ou la loyauté des transactions commerciales. Elles peuvent constituer des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation, visées par les articles 30 à 36 du Traité. En font partie, pour ne citer que quelques exemples parmi les plus significatifs, les prescriptions nationales imposant des prix maxima qui, tout en étant applicables indistinctement aux produits nationaux et importés, sont fixés à un niveau qui ne tient pas compte des frais et charges supplémentaires inhérents à l'importation, les « régimes préférentiels » accordés par les pouvoirs publics en faveur de l'industrie nationale lors de la passation de marchés publics de fournitures, les règles imposant le marquage obligatoire du pays d'origine sur les produits importés, l'obligation d'utiliser la langue nationale dans les documents accompagnant les marchandises ou faisant corps avec celles-ci lorsqu'une telle exigence n'est pas justifiée, notamment par des raisons de protection du consommateur, les réglementations nationales qui prescrivent les conditions techniques ou qualitatives auxquelles sont subordonnées l'importation et la vente sur le marché national de produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres Etats membres, ainsi que les normes techniques nationales élaborées au plan profession-

nel et basées sur des critères de fabrication suivis par l'industrie nationale (7).

Les normes et réglementations techniques se sont multipliées et diversifiées durant ces dernières années. Comme nous le verrons, la Commission dispose désormais, en ce qui les concerne, d'un instrument *préventif* : la Directive du Conseil 83/189/CEE du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (8). Cette directive est inspirée de l'Accord des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, concernant le *statu quo* et l'information de la Commission (9), accord dont le fonctionnement s'est révélé peu satisfaisant, notamment en raison du fait qu'il s'agissait d'un simple gentlemen's agreement, non opposable aux Etats membres, limité à un certain nombre de secteurs industriels et ne visant pas la normalisation. Comme l'indique son intitulé, la directive instaure une procédure d'information « élargie et obligatoire » pour toutes les réglementations et normes techniques élaborées au niveau national en ordre dispersé. Elle vise ainsi à créer une collaboration entre les Etats membres et la Commission, afin d'aider cette dernière dans ses efforts pour atténuer les inconvénients éventuels que peuvent présenter, pour la libre circulation des produits, les normes et réglementations techniques ; elle doit permettre d'éviter les initiatives nationales isolées qui cassent le marché. Comme la Commission l'a souligné dans sa communication au Sommet de Fontainebleau sur la consolidation du marché intérieur européen (10), cette procédure marque un tournant dans l'activité législative de la Communauté ; en effet, le rapprochement des législations pourra désormais s'accomplir non plus après coup, comme auparavant, mais avant même que n'apparaissent d'éventuelles nouvelles entraves aux échanges.

Notre étude commencera par un bref examen du mécanisme instauré par la Directive 83/189/CEE ; celui-ci nous amènera à approfondir le contenu des notions de normes et règles techniques (11). Ces me-

(5) Sur les techniques de l'harmonisation, voyez notamment McMillan, « L'élimination des entraves techniques aux échanges et l'approfondissement du marché intérieur communautaire », *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, 1984, n° 2 spécial, p. 582 à 590.

(6) Sur ces nouvelles barrières frontalières, voyez notamment A. Mattera, « Les nouvelles formes du protectionnisme économique et les articles 30 et suivants du Traité CEE », *Revue du Marché Commun*, 1983, p. 252 ; « Les entraves aux échanges intracommunautaires », *Revue du Marché Commun*, 1983, p. 219-221 (note de janvier 1983 de la Commission) et M. Scotto, « Les infractions à l'intérieur de la Communauté économique européenne », *Le Monde*, 23 novembre 1982, p. 24.

(7) Sur la notion d'entrave technique aux échanges intracommunautaires, voyez notamment Faure, « L'élimination des entraves techniques aux échanges dans la Communauté », *Revue du Marché Commun*, 1980, p. 443 ; Lasnet, « L'élimination des entraves techniques aux échanges dans la Communauté Économique Européenne », *Cahiers de Droit Européen*, 1976, p. 4 ; Touffait, « Les entraves techniques à la libre circulation des marchandises », *Rec. Dalloz*, 1982, p. 37 ; Zachmann, « Elimination des entraves techniques aux échanges des produits industriels : signification, problèmes, objectifs », *Revue du Marché Commun*, 1979, p. 246 et *Les Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, 1984, n° 2 spécial intitulé « Les entraves techniques ».

(8) Directive précitée note 3.

(9) Accord du 28 mai 1969, JOCE n° C 76/9 du 17 juin 1969 modifié par l'Accord du 5 mars 1973, JOCE n° C 9/3 du 15 mars 1973.

(10) Communication précitée, note 4.

(11) Sur ces notions, voyez notamment P.M. Croon, « Normes techniques dans le choix et la qualité des matériaux », H. Cousy, « Les normes techniques en doctrine et en jurisprudence », J. Calais-Auloy, « Les consommateurs face aux normes techniques et professionnelles », XXXVI^e Séminaire de la Commission Droit et Vie de Affaires, concernant « le droit des normes techniques et professionnelles », 16-17 novembre 1983 (rapports publiés par la Faculté de Droit de l'Université de Liège) ; O. Binder, J. Castelain, J.-P. Combenègre, P. Jacob, « La norme technique nationale et la CEE », *Enjeux*, n° 37, juin 1983, p. 48-50 ; *Les cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, 1984, n° 2 spécial, « Les entraves techniques ».



surés et règles sont notifiées à la Commission ; il faudra donc observer comment procède cette dernière pour en apprécier la compatibilité avec les articles 30 et suivants du Traité (12). La première condition à examiner sera la possibilité d'imputer les mesures en cause à l'Etat. Dans ce contexte, nous nous interrogerons sur l'éventuelle extension de l'article 30 du traité aux mesures « privées » que peuvent constituer notamment les normes techniques. Se posera également la question de savoir si les Etats membres peuvent se voir reprocher des « manquements pour abstention » pour n'avoir pas empêché, lorsqu'ils en avaient la possibilité, l'utilisation de normes techniques nationales dans des conditions contraires aux dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises. Nous examinerons ensuite comment évaluer les effets restrictifs sur les échanges communautaires des normes et règles techniques et terminerons par l'appréciation des causes de justification éventuelles de ces obstacles.

Tout au long de cette étude, nous nous placerons dans l'hypothèse où ce sont des normes et règles techniques déjà en vigueur qui font l'objet d'une appréciation au regard des articles 30 et suivants du traité. Cela permettra de mettre en lumière les difficultés auxquelles peut se heurter la Commission dans sa tâche de détection des entraves potentielles, au stade de la notification de simples projets de normes et réglementations techniques organisée par la Directive 83/189/CEE.

(12) On consultera notamment sur cette question : Barents, « New developments in measures having equivalent effect », *Common Market Law Review*, volume 18, 1981, p. 271 ; Béraud, « Les mesures d'effet équivalent au sens des articles 30 et suivants du Traité de Rome », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1968, p. 265 ; Donà-Viscardini, « Les Mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives », *Revue du Marché Commun*, 1973, p. 224 ; Donner, « Articles 30-36 EEC in general », *Sociaal Economische Wetgeving*, 1982, p. 362 ; Danièle, « Réflexions d'ensemble sur la notion de mesures ayant un effet équivalent à des restrictions quantitatives », *Revue du Marché Commun*, 1984, p. 477 ; Defalque et Vandersanden, « La notion de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative (art. 30 du Traité CEE) », *Journal des Tribunaux*, 15 septembre 1984 ; Evans, « Economic policy and the free movement of goods in EEC Law », *International and Comparative Law Quarterly*, 1983, p. 577 ; Gormley, « Articles 30-36 of the EEC Treaty », Dissertation for the Middle Temple, London, 1979 et « Prohibiting Restriction on Trade within the EEC (Amsterdam, 1985) ; Lord Mackenzie Stuart, « Freedom of Movement of Goods » (Exeter, 1979) ; Marenco, « Pour une interprétation traditionnelle de la notion de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative », *Cahiers de Droit Européen*, 1984, p. 292 ; Mattera, « Libre circulation des marchandises et articles 30-36 du Traité CEE », *Revue du Marché Commun*, 1976, p. 500 ; Meij and Winter, « Measures having an effect equivalent to quantitative restrictions », *Common Market Law Review*, volume 13, 1976, p. 79 ; Oliver, « Measures of equivalent effect : a reappraisal », *Common Market Law Review*, volume 19, 1982, p. 217, et « Free Movements of Goods with EEC » (London, 1982) ; A.C. Page, « The concept of measures having an effect equivalent to quantitative restrictions », *European Law Review*, 1977, 2, p. 105 ; Van Gerven, « The recent case-law of the Court of Justice concerning Articles 30 and 36 of the EEC Treaty », *Common Market Law Review*, volume 14, 1977, p. 5 ; Verloren van Themaat et Gormley, « Prohibiting Restrictions on trade within the Community ; Articles 30-36 of the EEC Treaty », *Northwestern Journal of International Law and Business*, 1981, p. 577.

II. — La procédure organisée par la directive du Conseil 83/189/CEE (13)

Il convient d'examiner brièvement le mécanisme instauré par la Directive 83/189/CEE avant d'évaluer les effets que peuvent avoir, sur la libre circulation des marchandises, les mesures qu'elle concerne (14).

La Directive 83/189/CEE définit en son article premier points 2 et 5 le sens qu'elle entend donner aux termes « normes techniques » et « règles techniques ». Nous reviendrons au point III sur le contenu de ces deux notions.

Le champ d'application de la Directive est délimité en son article premier, point 7. Elle vise les spécifications techniques requises des « produits de fabrication industrielle, à l'exception des produits agricoles au sens de l'article 38 paragraphe 1 du traité, de tout produit destiné à l'alimentation humaine et animale, des médicaments au sens de la directive 65/65/CEE et des produits cosmétiques au sens de la directive 76/768/CEE ».

La mise en place et le fonctionnement de la procédure d'information organisée par la Directive 83/189/CEE pour ce qui concerne les projets de règles techniques incombent directement à la Commission ; la mise en œuvre de la procédure instaurée pour les normes repose essentiellement sur les organismes européens de normalisation (Comité européen de normalisation et Comité européen de normalisation dans le domaine électrotechnique).

La Directive instaure à partir du 1^{er} avril 1984 un mécanisme de notification à la Commission des projets de règles techniques élaborés par les Etats membres, pour autant que l'élaboration de ces projets ne constitue pas, pour ces Etats, l'acquittement de leurs obligations découlant de directives communautaires ou d'accords internationaux qui ont pour effet l'adoption de spécifications techniques uniformes dans la Communauté. S'il s'agit de la transposition intégrale d'une règle internationale ou européenne, une simple information quant à la norme concernée suffit. Les Etats membres accompagnent la communication d'une norme technique à la Commission d'une brève notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement de celle-ci est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet. La Commission porte aussitôt ce dernier à la connaissance des autres Etats membres qui peuvent l'assister dans sa tâche, notamment lorsqu'eux-mêmes préparent ou ont déjà adopté une règle technique sur le même objet (15).

Le projet de règle technique notifié fait immédiatement l'objet, de la part de la Commission, d'un examen par rapport aux dispositions du traité afin de vé-

(13) Directive précitée note 3.

(14) Sur ce point, voyez McMillan, « L'élimination des entraves techniques aux échanges et l'approfondissement du marché intérieur communautaire », *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, 1984, n° 2 spécial, p. 590 à 599.

(15) Articles 8 point 1, et 10, JOCE n° L 109/11 du 26 avril 1983.

rifier s'il ne présente aucune incompatibilité avec ces dernières et plus spécialement avec les articles 30 à 36. Les résultats de cet examen peuvent entraîner trois types de réactions. Tout d'abord, « la Commission et les Etats membres peuvent adresser à l'Etat membre qui fait part d'un projet de règle technique des *observations* dont cet Etat tiendra compte dans la mesure du possible lors de la mise au point ultérieure de la règle technique » (16). Suite à la notification, les autres Etats membres et la Commission peuvent également « proposer une modification de la mesure envisagée, dans le but de supprimer ou de réduire les entraves à la libre circulation des marchandises qui peuvent en résulter » (17). « Les Etats membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de six mois à compter de la date de sa notification à la Commission si la Commission ou un autre Etat membre émet, dans les trois mois qui suivent cette date, un *avis circonstancié* selon lequel la mesure envisagée doit être modifiée afin d'éliminer ou de limiter les entraves à la libre circulation des biens qui pourraient éventuellement en découler » (18). La notification du projet de règle technique peut également amener la Commission à « proposer ou arrêter une *directive communautaire* réglant le sujet de la mesure nationale envisagée » (19). Si la Commission fait part de son intention de proposer ou d'arrêter une directive sur la question, le délai de standstill imposé à l'Etat membre auteur du projet de règle technique est alors de douze mois à compter de la date de la notification (20). Le standstill instauré par la Directive est seulement temporaire et faute de réaction des Etats membres et de la Commission, dans le délai prévu, l'Etat membre auteur du projet récupère le droit d'adopter la règle technique, sans préjudice d'une action ultérieure de la Commission sur base des articles 30 et suivants du traité.

La directive a également pris en considération les effets restrictifs des normes techniques sur les échanges. Elle souligne que « dans les faits les normes techniques nationales peuvent avoir les mêmes effets sur la libre circulation des marchandises que les réglementations techniques ; qu'il apparaît donc nécessaire d'assurer l'information de la Commission sur les projets de normes dans des conditions analogues à celles existant pour les réglementations techniques » (21). La Commission et les organismes de normalisation figurant en annexe de la directive (organismes nationaux, CEN et CENELEC) sont informés annuellement des programmes de normalisation établis par les organismes nationaux visés par la directive. Les nouveaux projets de normes font également l'objet, tous les quatre mois, d'une communication à la Commission et aux organismes de normalisation, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne (22).

La directive prévoit, en son article 5, la création d'un *comité permanent* composé de représentants désignés par les Etats membres, qui peuvent se faire assister d'experts ou de conseillers, sous la présidence d'un représentant de la Commission. Ce comité se réunit au moins deux fois par an avec les représentants des organismes nationaux et européens de normalisation. Il peut inciter la Commission à inviter les organismes européens de normalisation à élaborer une norme européenne dans un délai déterminé (23). La période durant laquelle cette norme est élaborée constitue un délai de standstill, durant lequel les Etats membres prennent toutes les mesures utiles pour que leurs organismes de normalisation n'établissent pas ou n'introduisent pas de normes dans le domaine en cause. Cet engagement prend fin en l'absence de rédaction d'une norme européenne six mois après l'expiration du délai fixé par le Comité aux organismes européens pour élaborer la norme (24) ; les projets nationaux divergents sont donc paralysés pendant un certain temps afin d'élaborer la norme au niveau européen, ce qui constitue un progrès dans la mesure où ce ne sont plus les organismes nationaux qui élaborent les normes pour tenter de les imposer ensuite aux organismes de normalisation européens, mécanisme que l'on a pu observer dans le passé et qui rendait plus difficile l'élaboration de normes par ces organismes.

Le comité susmentionné est compétent en matière de normes comme de règles techniques. La Commission lui présente un rapport sur la mise en œuvre et l'application des procédures concernant les normes, sur lequel il prend position ; s'il peut, comme on l'a dit plus haut, inciter la Commission à inviter les organismes européens de normalisation à élaborer une norme européenne dans un délai déterminé, il peut aussi faire en sorte, dans le but d'éviter les risques d'entraves aux échanges, que les Etats membres concernés décident dans un premier temps entre eux des mesures appropriées. A la demande de son président ou d'un Etat membre, le comité peut être saisi de toute question relative à la mise en œuvre de la directive. Il peut aussi être consulté par la Commission sur tout avant-projet de règle technique reçu par celle-ci, et ce afin de permettre une meilleure coopération entre Etats membres avant l'adoption des projets nationaux (25).

III. — Le contenu des notions de normes et règles techniques

A. LA NOTION DE NORME TECHNIQUE

La directive 83/189/CEE définit la « *norme* » en son article 1^{er} point 2 comme étant « la spécification technique approuvée par un organisme reconnu à activité

(16) Article 8, point 2, JOCE n° L 109/11 du 26 avril 1983.

(17) Considérant 5, JOCE n° L 109/8 du 26 avril 1983.

(18) Article 9, point 1, JOCE n° L 109/11 du 26 avril 1983.

(19) Considérant 6, JOCE n° L 109/8 du 26 avril 1983.

(20) Article 9, point 2, JOCE n° L 109/11 du 26 avril 1983.

(21) Considérants 9 et 10, JOCE n° L 109/8 du 26 avril 1983.

(22) Articles 3 et 4, JOCE n° L 109/9 et 10 du 26 avril 1983.

(23) Article 6, JOCE n° L 109/10 du 26 avril 1983.

(24) Article 7, JOCE n° L 109/10 du 26 avril 1983.

(25) Article 6, JOCE n° L 109/10 du 26 avril 1983.



normative pour application répétée ou continue, dont l'observation n'est pas *obligatoire* » (26).

Les normes techniques sont élaborées par des organismes de normalisation, créés dans ce but, tels que le DIN (Deutsches Institut für Normung e.V.), l'AFNOR (Association française de normalisation), l'IBN (Institut belge de normalisation), le BSI (British Standard Institution). Elles peuvent aussi émaner d'organisations des différents secteurs économiques, d'associations professionnelles, voire même de l'administration dans certaines conditions. Elles peuvent être également élaborées au niveau européen ou international. Le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation dans le domaine électrotechnique (CENELEC) rassemblent les instituts nationaux de normalisation des Etats de la CEE, de l'AELE et de l'Espagne. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) élabore des normes internationales, applicables aux produits et aux services.

B. LA NOTION DE RÈGLE TECHNIQUE

Par « règle technique », la directive 83/189/CEE entend « les spécifications techniques, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est *obligatoire, de jure* ou *de facto*, pour la commercialisation ou l'utilisation dans un Etat membre ou dans une partie importante de cet Etat, à l'exception de celles fixées par les autorités locales » (27). Ces spécifications concernent notamment la composition du produit, son poids, sa forme, son prix, son conditionnement, sa désignation, sa présentation, son étiquetage, ses dimensions, ses performances, sa durabilité, sa robustesse, sa consommation d'énergie, sa maniabilité, ses répercussions sur l'environnement, son adaptabilité à de multiples usages.

Les réglementations techniques sont adoptées dans les domaines les plus divers, par exemple pour protéger le consommateur, le milieu naturel, la santé publique, pour normaliser la production ou en améliorer la qualité, pour lutter contre l'inflation et la crise économique, pour assurer la loyauté des transactions commerciales ou assainir les finances publiques.

C. LA DISTINCTION ENTRE LES SPÉCIFICATIONS TECHNIQUES OBLIGATOIRES « DE JURE » et « DE FACTO »

Sous la notion de « règle technique », la Directive 83/189/CEE vise les spécifications techniques dont l'observation est obligatoire « de jure » ou « de

facto » (28). Interrogeons-nous sur la portée de ces termes.

L'Etat peut recourir à divers procédés pour rendre obligatoire « de jure » l'observation des spécifications techniques. Les principaux sont les suivants. L'Etat peut élaborer lui-même des règles techniques ou demander à un institut national de normalisation de rédiger des normes en vue de l'établissement de ces règles. Cette deuxième hypothèse est prévue par l'article 7 paragraphe 2 de la Directive 83/189/CEE (29). La seconde partie de la circulaire française du 26 janvier 1984 portant sur la référence aux normes dans les marchés publics et dans la réglementation (30) fournit une illustration de cette situation ; elle prévoit la possibilité pour les administrations chargées de préparer les décrets et arrêtés imposant des contraintes techniques de saisir l'Afnor d'une demande de norme nouvelle en indiquant les exigences minimales à prendre en compte et en impartissant un délai d'élaboration.

L'Etat peut également rendre contraignantes des normes techniques préexistantes et les transformer ainsi en règles techniques. Ce procédé a l'avantage de rendre obligatoires des textes élaborés par des personnes spécialisées dans la branche en cause et qui correspondent à l'état de la technique dans le pays concerné. Les moyens auxquels recourent les pouvoirs étatiques sont variés. Nous nous attarderons un instant sur les quelques illustrations suivantes. Une norme peut être insérée dans une loi, un règlement ou toute autre forme d'acte réglementaire, ainsi que, comme c'est souvent le cas, dans des « cahiers de charges », dans le cadre de marchés publics de travaux ou de fournitures (31). Elle devient alors un élément constitutif de ces dispositions et acquiert ainsi un caractère étatique. Il en va ainsi, que la norme soit mentionnée dans son intégralité ou qu'il y soit simplement fait référence ; ainsi une disposition peut prévoir que des véhicules définis doivent nécessairement être munis d'une trousse de secours conforme à la norme qu'elle reproduit ou qu'elle désigne. L'article 12 du décret français n° 84-74 du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation (32) offre une illustration de ce procédé de transformation d'une norme en règle technique. Il stipule, en des termes empruntés à l'article 36 du Traité CEE et à l'arrêt dit « *Cassis de Dijon* » (33) que, sauf cas particulier, « si des raisons d'ordre public, de sécurité pu-

(28) Article premier, point 5, précité note 27.

(29) JOCE n° L 109/10 et 11 du 26 avril 1983.

(30) Journal Officiel de la République française, 1^{er} février 1984, N.C. 1127.

(31) Voyez par exemple l'article 13 du Décret français n° 84-74 du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation (Journal Officiel de la République Française, 1^{er} février 1984, p. 490 et 491) qui prévoit que, sauf cas particuliers « l'introduction ou la mention explicite des normes homologuées ou d'autres normes applicables en France en vertu d'accords internationaux est obligatoire dans les clauses, spécifications et cahiers des charges des marchés passés par l'Etat, ses établissements publics et les entreprises qu'il subventionne ». Cette obligation est précisée par l'article 75 du code des marchés publics et figure dans la première partie d'une circulaire du 26 janvier 1984 portant sur la référence aux normes dans les marchés publics et dans la réglementation (circulaire précitée, note 30).

(32) Décret précité note 31.

(33) Arrêt du 20 février 1979, *Rewe*, aff. 120/78, Rec. 1979, p. 649.

(26) Cette définition est identique à celle contenue dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (Annexe 1, point 3, JOCE n° L 71/41 du 17 mars 1980). Elle diffère de celle donnée par l'Organisation internationale de normalisation qui définit la norme technique comme la « spécification technique ou autre document accessible au public, établi avec la coopération et le consensus ou l'approbation générale de toutes les parties intéressées, fondé sur les résultats conjugués de la science, de la technologie et de l'expérience, visant à l'avantage optimal de la Communauté dans son ensemble et approuvé par un organisme qualifié sur le plan national, régional ou international (ISO guide 2, première édition, n° 1.2.2.).

(27) Article premier, point 5, JOCE n° L 109/9 du 26 avril 1983. Cette définition diffère de celle donnée par l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (précité, note 26, Annexe 1, point 2) qui ne fait pas de distinction entre le caractère obligatoire de jure ou de facto de la disposition.

blique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou des exigences impératives tenant à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense du consommateur rendent une telle mesure nécessaire, l'application d'une norme homologuée peut être rendue obligatoire par arrêté du ministre chargé de l'industrie et, le cas échéant, des autres ministres intéressés (...). Dans la seconde partie de la circulaire française du 26 janvier 1984 portant sur la référence aux normes dans les marchés publics et dans la réglementation (34), le premier ministre demande aux administrations qui ont la charge de préparer des décrets et arrêtés imposant des contraintes techniques à des catégories de produits industriels ou de biens d'équipement que ces textes « se réfèrent désormais aux normes en vigueur ». Le but poursuivi est d'éviter que l'administration et l'Afnor n'établissent sur les mêmes produits des spécifications techniques parfois voisines, constituant un double emploi et donc une source de gaspillage, et d'empêcher également qu'un même produit soit soumis à plusieurs réglementations dont aucune procédure ne permet d'assurer la cohérence.

Les réglementations nationales peuvent également se référer à certaines normes comme à des « règles techniques généralement admises » ou considérer comme telles les normes techniques figurant dans des listes ad hoc. Ces règles techniques acquièrent ainsi un caractère « étatique ». Ainsi, une loi peut prévoir que les exigences de sécurité qu'elle fixe pour certains appareils sont remplies lorsque sont respectées les règles de l'art traditionnellement admises.

Les spécifications techniques visées par les hypothèses qui précèdent sont « de jure » obligatoires. Comme on l'a déjà souligné, la Directive 83/189/CEE introduit une distinction entre cette dernière notion, et celle de spécification obligatoire « de facto ». Cette terminologie est assez imprécise. On peut penser que les auteurs de la Directive ont voulu prendre en considération la diversité des systèmes de spécifications existant dans les Etats membres. Dans certains, le procédé qui consiste à édicter des spécifications sous forme de loi, de règlement ou de tout autre acte normatif (selon les techniques énumérées plus haut) est très répandu. Dans d'autres, les spécifications figurent essentiellement dans les normes élaborées par des organismes privés ; cela ne les empêche pas d'acquiescer, dans certains cas, un caractère contraignant.

Si l'on peut comprendre la raison qui a entraîné l'introduction de la notion « obligatoire de facto » dans la terminologie utilisée par la Directive, il est par contre plus difficile de délimiter les hypothèses auxquelles elle s'applique.

On pourrait penser que cette notion se concrétise dans l'hypothèse où les tribunaux de certains Etats ne considèrent comme répondant aux exigences de sécurité que le matériel ou les produits fabriqués selon des normes techniques nationales (par exemple

dans le cadre du contentieux des accidents du travail). Une telle jurisprudence influence évidemment le comportement des producteurs, des utilisateurs et des consommateurs ; c'est le pouvoir judiciaire qui tend à rendre les spécifications en cause contraignantes.

On pourrait également considérer que des spécifications deviennent « de facto obligatoires » lorsque l'Etat ordonne, voire recommande l'achat, par les membres de son administration, de matériel ou de produits conformes à des normes nationales. Certes l'incitation ne lie pas juridiquement ses destinataires, mais on peut raisonnablement supposer que ceux-ci s'y conformeront, pour toutes sortes de raisons, telles que l'influence de la subordination à l'appareil administratif ou la crainte des conséquences qu'un refus pourrait entraîner pour leur carrière. Dans cette hypothèse, c'est le pouvoir exécutif qui tend à rendre des spécifications contraignantes.

Une troisième interprétation consisterait à voir, dans des normes imputables à l'Etat, des règles obligatoires « de facto ». Ainsi l'Etat pourrait se voir imputer les normes adoptées par des organismes de normalisation lorsqu'une série d'éléments permettent de présumer que les pouvoirs publics sont co-responsables de l'élaboration de ces normes (35). Tel peut être le cas lorsque l'Etat contrôle plus ou moins totalement le capital de l'organisme de normalisation, lorsqu'il nomme les membres des organes de décision, propose ou influence leur nomination ou leur destitution, lorsque les organes de la présidence, le comité directeur et les cadres sont constitués, en totalité ou en partie, par des organes ou des fonctionnaires de l'Etat, lorsque l'adoption des normes ou leur homologation sont soumises à l'autorisation ou au veto de l'autorité publique (36).

Prenons par exemple le cas de la France, où la normalisation technique industrielle est fortement imbriquée dans l'activité gouvernementale. L'organisation centrale de normalisation est l'Association française de normalisation (Afnor). Cette association est financée en partie par l'Etat (taxes parafiscales) et est soumise à son contrôle économique et financier (37) ; elle arrête chaque année le programme général des travaux de normalisation qui est soumis au Conseil supérieur de la normalisation (38). Celui-ci est composé du Président de l'Afnor, de quinze représentants de l'Etat et de personnalités nommées pour trois ans par le ministre de l'Industrie (39). Les avant-projets de normes françaises sont préparés par des commissions de normalisation comprenant des représentants des différentes catégories de partenaires intéressés par leur utilisation, et notamment des organi-

(35) Sur les liens devant exister entre l'Etat et certains organismes pour que les actes de ces derniers soient imputables à l'Etat, voyez aussi infra, point IV B.

(36) Sur la notion de mesure imputable à l'Etat, voyez notamment A. Mattera, « Libre circulation des marchandises et art. 30 à 36 du Traité CEE », *Revue du Marché Commun*, 1976, p. 505.

(37) Décret n° 84-74 fixant le statut de la normalisation précité note 31, article 17.

(38) Décret précité note 31, article 6.

(39) Décret n° 84-73 du 26 janvier 1984 relatif au Conseil supérieur de la normalisation, article 2, *Journal Officiel de la République française*, 1^{er} février 1984, p. 490.

(34) Circulaire précitée note 30.



sations représentatives des consommateurs (40). C'est le ministre chargé de l'industrie qui assure la cohésion de la politique de normalisation des produits, biens et services ; il est chargé de fixer, en accord avec les autres ministres intéressés, les directives générales qui doivent être suivies dans l'établissement des normes, d'exercer le contrôle de l'application de ces dernières, de statuer sur les demandes de dérogation et de contrôler les travaux des organismes français de normalisation (41). Il désigne un commissaire à la normalisation (42) qui remplit les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de l'Afnor (43). Lorsqu'un avant-projet de norme est établi, il peut être soumis par l'Afnor à une instruction qui fait l'objet d'une publication au Journal Officiel de la République française et au Bulletin officiel de la normalisation, afin de contrôler sa conformité à l'intérêt général et de vérifier qu'il ne soulève aucune objection de nature à en empêcher l'adoption (44). Les départements ministériels font part à l'Association française de normalisation, au cours de l'instruction, des modifications qu'ils souhaitent voir apporter aux avant-projets de normes. Les difficultés qui peuvent résulter de cette disposition sont portées devant le commissaire à la normalisation (45), lequel peut s'opposer à l'homologation d'un projet de norme (46).

Une quatrième interprétation consiste à considérer que l'insertion, dans la directive, de la notion de spécification « de facto obligatoire » est liée à la réalisation future d'un « programme politique », lui-même en relation avec une évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice, qui permettrait d'élargir le champ de ce que l'on peut appeler « la carence de l'Etat » (47). Comme le souligne le neuvième considérant de la Directive 83/189/CEE (48), « dans les faits, les normes techniques nationales peuvent avoir les mêmes effets sur la libre circulation des marchandises que les réglementations techniques ». On peut dès lors soutenir qu'il appartient aux Etats de faire en sorte que le comportement d'organismes privés n'entraîne pas des conséquences néfastes sur la libre circulation des marchandises. A défaut d'une telle action, les Etats pourraient se voir reprocher leur manquement, pour inaction aux règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises. Ainsi, un Etat pourrait se voir condamner pour ne pas avoir mis un terme à un boycottage, par une association de consommateurs, d'un produit non conforme aux normes nationales, mais conforme à celles d'un autre Etat membre. De même, un Etat pourrait se voir reprocher de ne pas avoir mis fin au comportement de compagnies d'assurance installées sur son territoire, qui n'assureraient que les utilisateurs d'appareils conformes aux normes techniques nationales.

Des quatre interprétations envisagées, cette dernière nous paraît la plus convaincante. En effet, sui-

vre la première solution proposée revient à distinguer entre les spécifications en fonction du pouvoir de l'Etat qui les rend contraignantes, l'intervention du pouvoir judiciaire rendant les spécifications en cause « de facto » obligatoires. On comprend mal l'utilité d'une telle distinction ; les dispositions concernées auraient pu d'emblée être considérées comme « de jure » obligatoires. La deuxième interprétation rencontre la même critique dans la mesure où l'ordre, voire l'incitation visant à entraîner le respect des normes nationales émanent du pouvoir exécutif (par exemple sous la forme de circulaires) ; cet ordre et cette incitation (dans la mesure où la pression est telle que la spécification puisse être considérée comme obligatoire) suffisent à faire rentrer les normes dans la catégorie des mesures dites obligatoires « de jure ».

La troisième interprétation (co-responsabilité des pouvoirs publics) revient à assimiler spécifications obligatoires « de facto » et normes imputables à l'Etat. On voit mal comment le fait que l'Etat soit co-responsable de l'élaboration ou de l'homologation d'une norme transforme cette dernière en règle obligatoire, fût-ce « de facto ».

Il faudra donc attendre la mise en œuvre de la disposition de la Directive visant les spécifications obligatoires « de facto » (49) pour voir comment cette notion sera interprétée. En pratique, toutefois, la difficulté pourra être aisément surmontée, dans la mesure où toutes les spécifications techniques doivent être communiquées à la Commission et aux autres Etats membres. Il appartiendra donc à la Commission de vérifier la compatibilité de ces dispositions avec les règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises. Sa première tâche sera d'examiner si les articles 30 et suivants s'appliquent aux mesures qui lui sont notifiées. Elle adoptera pour ce faire la méthode que nous allons décrire (50).

IV. — Appréciations des normes et réglementations techniques au regard des articles 30 et suivants du traité CEE

A. LES DEUX CONDITIONS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 30 DU TRAITÉ CEE

Pour qu'une mesure soit contraire à l'article 30 du traité CEE, la Commission et la Cour de Justice ont affirmé de manière constante que deux conditions doivent être réunies. Il doit s'agir d'une mesure étatique ou imputable à l'Etat et cette mesure doit être susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intra-communautaire.

(40) Décret précité note 31, article 7.

(41) Décret précité note 31, article 2.

(42) Décret précité note 31, article 3.

(43) Décret précité note 31, article 4.

(44) Décret précité note 31, article 10, par. 1.

(45) Décret précité note 31, article 10, par. 4.

(46) Décret précité note 31, article 11, par. 2.

(47) Sur cette notion, voyez infra, point IV C b.

(48) Directive précitée note 3, JOCE n° L 109/8 du 26 avril 1983.

(49) Article premier, point 5, précité note 27.

(50) Voyez infra point IV A.

Dans sa directive 70/50 du 22 décembre 1969 (51), la Commission a déclaré « qu'il faut entendre par mesures au sens des articles 30 et suivants les dispositions législatives, réglementaires et administratives, les pratiques administratives, ainsi que tous actes émanant d'une autorité publique, y compris les incitations ». « (...) Il y a lieu d'entendre par pratiques administratives tout comportement d'une autorité publique uniforme et régulièrement suivi (...) (et) par incitations tous actes émanant d'une autorité publique qui, sans lier juridiquement leurs destinataires, déterminent ceux-ci à tenir un certain comportement ».

La Cour de Justice s'est prononcée dans le même sens que la Commission. Dans l'arrêt *Dassonville* (52), elle a déclaré qu'il faut considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives « toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire ». Dans l'arrêt *Rewe-Zentralfinanz-Landwirtschaftskammer* (53), la Cour a considéré comme mesures d'effet équivalent les règles nationales qui prescrivent des contrôles phytosanitaires à la frontière pour les produits végétaux à l'importation et dans l'arrêt *de Peijper* (54), elle a également estimé contraaires à l'article 30 les règles ou pratiques nationales qui ont pour résultat de canaliser les importations, en ne les autorisant qu'à certains opérateurs économiques et en les interdisant à d'autres. Dans ce dernier arrêt, la Cour a mis sur le même plan les mesures légales et les pratiques administratives.

Dans l'arrêt *Commission contre Irlande* (« Buy Irish Campaign ») (55), la Cour a considéré comme une mesure d'effet équivalent une campagne organisée par le gouvernement irlandais pour la promotion, la vente et l'achat de produits irlandais sur son territoire, en déclarant que « même des actes d'un gouvernement d'un Etat membre dépourvus de force contraignante peuvent être de nature à influencer sur le comportement des commerçants et des consommateurs sur le territoire de cet Etat et avoir ainsi pour effet de mettre en échec les finalités de la Communauté ». L'affaire *Cremonini et Vrankovich* (56) a amené la Cour à se prononcer sur la possibilité, pour l'autorité judiciaire d'un Etat membre, d'adopter des mesures limitatives de la libre circulation dans la CEE du matériel électrique visé par la directive 73/23/CEE ; la Cour a admis que, sous certaines conditions, une autorité judiciaire puisse, en se basant sur son droit interne, adopter de telles mesures ;

elle a ainsi fait du pouvoir judiciaire une source possible de mesures entravant les échanges.

Examinons les normes et réglementations techniques au regard des deux conditions auxquelles est subordonnée l'application de l'article 30 du Traité CEE. Si celles-ci sont réunies, il faudra ensuite préciser si des raisons pouvant justifier des obstacles à la libre circulation des marchandises sont susceptibles de s'appliquer à ces mesures.

B. LES DISPOSITIONS EMANANT DE L'ÉTAT OU LUI ÉTANT IMPUTABLES

Comme on l'a vu plus haut (57), les règles techniques émanant généralement de l'Etat ou lui sont imputables, tandis que les normes techniques sont généralement élaborées par des organismes privés. Il peut arriver toutefois que les pouvoirs publics apparaissent comme co-responsables de l'élaboration de normes ; par ailleurs, on peut envisager de faire entrer, sous certaines conditions, des mesures privées dans la catégorie des spécifications obligatoires de facto, et de reprocher à l'Etat son inaction, pour n'avoir pas empêché des comportements d'organismes privés visant à rendre obligatoires dans les faits de telles dispositions (58).

Aux fins de l'application des articles 30 et suivants du traité, seul le caractère étatique ou imputable à l'Etat des mesures en cause, au sens précisé dans la Directive 70/50 de la Commission (59) et dans la jurisprudence de la Cour de Justice susmentionnée (60), est à prendre en considération, quelle que soit la qualification de ces mesures.

L'application de ce critère aux règles et normes techniques est simple dans la mesure où celles-ci figurent dans des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou dans des actes émanant d'une autorité publique. Toutefois, comme la Cour de Justice l'a reconnu dans l'arrêt précité *Commission c. Irlande* (« Buy Irish Campaign »), des incitations émanant de l'Etat peuvent, sous certaines conditions (61), être considérées comme des mesures d'effet équivalent incompatibles avec les articles 30 et suivants du Traité (62). Cette jurisprudence doit être étendue au cas où des autorités publiques recommanderaient l'achat de produits conformes à des normes nationales, par exemple par une campagne informant le consommateur de ce que le respect de ces normes leur offre une garantie de qualité.

(51) Directive fondée sur les dispositions de l'art. 35, § 7 portant suppression des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu de traité CEE, JOCE n° L 13/29 du 19 janvier 1970, considérants 1 et 2.

(52) Arrêt du 11 juillet 1974, aff. 8/74, Rec. 1974, p. 952, considérant 5.

(53) Arrêt du 8 juillet 1975, aff. 4/75, Rec. 1975, p. 858 et 859, considérants 3, 4 et 5.

(54) Arrêt du 20 mai 1976, aff. 104/75, Rec. 1976, p. 635, considérants 12 et 13.

(55) Arrêt du 24 novembre 1982, aff. 249/81, Rec. 1982, p. 4023, considérants 28 et 29.

(56) Arrêt du 2 décembre 1980, aff. 815/79, Rec. 1980, p. 3611 et 3612, considérants 18 et 19.

(57) Voyez supra, point III, le contenu des notions de normes et réglementations techniques.

(58) Voyez supra, point III C. Sur la possibilité de recours en manquement contre les Etats membres pour abstention, voyez infra, point IV C b.

(59) Directive précitée, note 51.

(60) Voyez supra point IV A.

(61) Ces conditions ont été précisées dans l'arrêt *Apple and Pear Development Council - K.J. Lewis Ltd* du 13 décembre 1983 (aff. 222/82 non encore publiée, considérants 18 et 19), dans lequel la Cour introduit une distinction entre une campagne nationale « objective » ou « neutre », mettant en valeur les caractéristiques des produits, même typiquement nationaux, qui est compatible avec l'article 30 du traité, et une campagne axée sur l'origine des produits, qui viole ce même article.

(62) Arrêt précité note 55, considérant 28, p. 4023.



L'arrêt précité a non seulement précisé la notion de mesure d'effet équivalent en y insérant, sous certaines conditions, des incitations étatiques, mais aussi en imputant à l'Etat des mesures émanant d'un organisme conforme au droit des sociétés.

La Cour de Justice a examiné le lien existant entre l'organisme responsable de la campagne publicitaire en faveur des produits irlandais — l'Irish Goods Council — et le gouvernement irlandais, en procédant à une analyse assez fouillée. Elle a relevé, en faveur de l'imputabilité à l'Etat irlandais des actes de l'Irish Goods Council, les éléments suivants : nomination des membres du comité directeur par le gouvernement, octroi de subventions publiques couvrant l'essentiel des dépenses, définition par le gouvernement des finalités et des contours de la campagne en faveur de la vente et de l'achat de produits irlandais (63). Dans l'arrêt *Apple and Pear Development Council - K.J. Lewis Ltd* (64) concernant notamment la compatibilité avec les articles 30 et suivants des activités de publicité de l'« Apple and Pear Development Council », organisme instauré par un arrêté ministériel britannique, la Cour de Justice a établi plus rapidement que dans l'affaire précédente le lien entre cet organisme et l'Etat, se limitant à souligner que le Council est institué par le gouvernement et financé par une taxe imposée aux producteurs. On peut envisager de transposer cette jurisprudence dans le domaine de la normalisation technique. Sans doute les organismes de normalisation existant dans les Etats membres relèvent-ils du droit privé. Cependant, il arrive que les Etats y délèguent leurs représentants et accordent des subventions à ces organismes. Tel est le cas en France comme on l'a vu plus haut (65). On peut dès lors envisager d'imputer à l'Etat les normes adoptées par de tels organismes.

C. LES DISPOSITIONS PRIVÉES

a. Controverse sur l'extension de l'article 30 du traité aux mesures « privées ».

Des normes techniques, bien que privées et volontaires, peuvent avoir des effets pernicioeux sur les échanges en raison notamment des divergences existant entre les méthodes de travail des laboratoires d'essais, les conditions d'octroi des agréments et homologations et les procédures suivies. Le développement de la normalisation privée fait renaître la controverse sur la question de savoir si l'interdiction que comporte l'article 30 du traité ne vise que les mesures d'origine étatique ou si au contraire elle a une portée générale.

Sur ce point, la position de la Commission est claire.

Dans une réponse à une question écrite (66), elle a précisé que : « Ce n'est que dans la mesure où la conformité des produits importés d'autres Etats membres aux seules normes allemandes est *de jure*

ou *de facto* rendue obligatoire par l'intermédiaire de l'Etat, que ces prescriptions ou pratiques sont à apprécier sous l'angle des dispositions du traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises (articles 30 à 36). Une telle situation pourrait par exemple se présenter au cas où l'application pratique du système allemand de prévention des accidents de travail et le système d'assurance y relatif auraient pour effet que l'accès au marché allemand des produits des autres Etats membres ne répondant pas aux normes spécifiques allemandes mais aux prescriptions relatives à la sécurité en vigueur dans le pays de production, soit rendu difficile ».

Comme nous allons le démontrer, les arguments avancés en faveur de l'extension du champ d'application de l'article 30 aux mesures « privées » ne résistent pas à l'analyse. Cinq points seront examinés. Des enseignements peuvent être tirés tout d'abord d'une comparaison entre les règles relatives à la libre circulation des marchandises et celles relatives à la libre circulation des personnes. L'accent sera mis ensuite sur les problèmes de définition que poserait l'insertion, dans le champ de l'article 30, de mesures « privées ». Il faudra également tenter d'éclaircir les ambiguïtés découlant de la jurisprudence de la Cour de Justice concernant la notion de mesure d'effet équivalent dans le domaine de la propriété intellectuelle. La thèse selon laquelle les articles 30 et suivants ne visent que des comportements étatiques sera encore renforcée par une argumentation basée sur les articles 85 et 86 du traité. La conclusion de la controverse sera finalement apportée par un arrêt récent de la Cour de Justice (67).

i. Interdiction des mesures d'effet équivalent et libre circulation des personnes

La Cour a indiqué, dans le domaine de la libre circulation des personnes, que l'interdiction des restrictions dans ce domaine ne s'adresse pas seulement aux autorités publiques.

Elle a déclaré, dans l'arrêt *Walrave-Union cycliste internationale* (68), que « les articles 7, 48 et 59 ont en commun de prohiber, dans leurs domaines d'application respectifs, toutes discriminations exercées en raison de la nationalité ; que la prohibition de ces discriminations s'impose non seulement à l'action des autorités publiques, mais s'étend également aux réglementations d'une autre nature visant à régler, de façon collective, le travail salarié et les prestations de services ; qu'en effet l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes et à la libre prestation de services, objectifs fondamentaux de la Communauté, énoncés à l'article 3, lettre c), du traité, serait compromise si l'abolition des barrières d'origine étatique pouvait être neutralisée par des obstacles résultant de l'exercice de leur autonomie juridique par des associations ou organismes ne relevant pas du droit public ».

(63) Arrêt précité note 55, considérant 15, p. 4020.

(64) Arrêt précité note 61, considérant 17.

(65) Point III C.

(66) Question écrite n° 835/82 du 5 juillet 1982 de M. Schwartzberg à la Commission des Communautés européennes, JOCE n° C 93/1 du 7 avril 1983.

(67) Arrêt du 5 avril 1984, *Van de Haar*, aff. jointes 177 et 178/72 non encore publié (arrêt dit « non-respect des prix bandelette des tabacs manufacturés »).

(68) Aff. 36/74, Rec. 1974, p. 1419, 1420, considérants 16, 17 et 18.

La Cour a confirmé sa position dans l'arrêt *Dona-Mantero* (69). Après avoir rappelé l'arrêt *Walrave-Union cycliste internationale*, elle déclare en effet que : « l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité s'impose non seulement à l'action des autorités publiques, mais s'étend également aux réglementations d'une autre nature visant à régler, de façon collective, le travail salarié et les prestations de services ; qu'il en résulte que les dispositions des articles 7, 48 et 59 du traité, ayant un caractère impératif, doivent être prises en considération, par le juge national, en vue d'apprécier la validité ou les effets d'une disposition insérée dans le règlement d'une organisation sportive ».

Les articles 48, 52 et 59 sont rédigés en des termes comparables à ceux de l'article 30 en ce qu'ils contiennent tous les quatre une règle de portée générale sans faire mention de son destinataire.

On pourrait faire valoir que l'article 30 mentionne expressément qu'il est applicable « sans préjudice des dispositions des articles qui suivent ». Or ceux-ci explicitent les modalités de suppression des mesures d'effet équivalent et leurs destinataires. La lecture des articles 31, 32, 33 et 34 montre que ces derniers sont bel et bien les Etats membres. C'est sur ceux-ci que pèse l'obligation de ne pas introduire de nouvelles restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent (article 31) et de ne pas rendre plus restrictives celles existantes (article 32). L'article 33 s'adresse spécifiquement aux Etats membres et le paragraphe 7 de cet article confère à la Commission le droit d'adopter des directives pour supprimer les mesures d'effet équivalent existant à la date d'entrée en vigueur du Traité. Or, aux termes de l'article 189, ces directives « lient tout Etat membre destinataire ». L'article 34 paragraphe 2, mentionne les destinataires de l'interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent à l'exportation.

Mais les articles 52 et 59 contiennent également un renvoi aux dispositions qui suivent, à l'instar de l'article 30. Et les articles 53 et 62 concernent une interdiction de standstill s'adressant aux seuls Etats membres. Ces textes n'ont pas empêché la Cour de rejeter la thèse selon laquelle les restrictions au droit d'établissement et à la libre prestation de services prévues par les articles 52 et 59 ne peuvent être que des mesures étatiques. Dans l'arrêt *Walrave-Union cycliste internationale* (70) elle a affirmé que « sans doute, les articles 60, alinéa 3, 62 et 64 concernent spécifiquement, dans le domaine des prestations de services, la suppression de mesures d'ordre étatique mais que cette circonstance ne permet pas de faire échec à la généralité des termes de l'article 59, lequel ne fait aucune distinction en ce qui concerne l'origine des entraves à éliminer ».

La Cour pourrait-elle être amenée à établir un parallèle entre les dispositions relatives à la libre circulation des personnes et celles relatives à l'interdiction des mesures d'effet équivalent, afin d'interpréter ces deux catégories de dispositions comme visant non seulement les mesures étatiques, mais aussi les mesures privées ?

Cela semble douteux. En effet, le contenu et les objectifs de ces deux groupes de règles et surtout leur localisation bien distincte dans le Traité s'opposent à une extension aussi nette des principes interprétatifs qui régissent le domaine de la liberté des personnes aux règles des articles 30 et suivants.

De plus, dans les arrêts *Walrave-Union cycliste internationale* et *Dona-Mantero*, la Cour ne se réfère pas exclusivement aux dispositions des articles 48 à 51 ou 59 et 66, mais lie celles-ci aux dispositions de l'article 7 (71). Cet article édicte indiscutablement un principe de non-discrimination de caractère général applicable aussi bien aux pouvoirs publics qu'aux personnes morales ou physiques de droit privé. C'est la combinaison de ces deux groupes d'articles qui a permis à la Cour d'aboutir aux conclusions auxquelles elle est parvenue. L'article 7 cependant ne se réfère qu'aux « discriminations en raison de la nationalité » et il ne saurait être étendu aux « discriminations en raison de l'origine des produits ».

ii. Problèmes de définition découlant de l'insertion dans le champ de l'article 30 de mesures « privées »

Indépendamment des arguments tirés du texte du traité, un problème de définition se poserait si l'on faisait rentrer les mesures d'effet équivalent « privées » dans le champ de l'article 30. Il faudrait adopter des définitions différentes selon que l'on vise les mesures d'effet équivalent « privées » ou « étatiques », les mesures privées pouvant elles-mêmes faire l'objet de définitions différentes en fonction du statut plus ou moins public ou privé de l'organisme ou de la personne dont elles émanent.

Une définition unique visant aussi bien les mesures étatiques que privées entraînerait aussi des conséquences aberrantes. La qualification de mesure d'effet équivalent de l'acte par lequel une autorité publique incite à l'achat de certains produits à l'exclusion d'autres devrait en effet être transposée à l'acte par lequel une firme privée incite à l'achat d'un produit donné. Dans l'arrêt précité *Commission contre Irlande* (« Buy Irish Campaign ») (72), la Cour de Justice, en insistant sur les relations existant entre l'Irish Goods Council et le gouvernement irlandais a clairement démontré que pour tomber sous le coup des articles 30 et suivants, une telle incitation doit nécessairement présenter un lien avec le pouvoir étatique. Elle s'est montrée plus claire encore dans l'arrêt *Apple and Pear Development Council - K.J. Lewis Ltd* (73) ; dans cet arrêt, la Cour affirme (74) « qu'un organisme tel que le « Council », qui est institué par le gouvernement d'un Etat membre et qui est financé par une taxe imposée aux producteurs ne peut pas, par rapport au droit communautaire, jouir de la même liberté en ce qui concerne les moyens de publicité employés, que celle dont bénéficient les producteurs eux-mêmes ou les associations de producteurs de caractère volontaire ». La position de la Cour appa-

(69) Aff. 13/76. Rec. 1976, p. 1341, considérants 17 et 18.

(70) Arrêt précité note 68, considérant 20, Rec. p. 1420.

(71) Arrêt *Walrave-Union cycliste internationale* précité note 68, Rec. p. 1421, considérant 25 et Arrêt *Dona-Mantero* précité note 69, considérant 19, Rec. p. 1341.

(72) Arrêt précité note 55, Rec. 1982, p. 4019-4020.

(73) Arrêt précité note 61.

(74) Considérant 17.



raît cependant moins nettement dans d'autres arrêts rendus en matière de propriété intellectuelle (75).

On peut voir une nouvelle conséquence absurde à laquelle mènerait l'adoption d'une définition unique des mesures d'effet équivalent publiques et privées dans la situation suivante : si l'on qualifie de contraire à l'article 30 tout achat de biens par une autorité publique qui ne procède pas au choix de son fournisseur sur base de critères économiques ou techniques, mais essentiellement en raison de l'origine du produit, tel devrait être le cas également pour les achats effectués par des personnes privées. Ainsi si un particulier achetait un produit non pas en raison de son prix plus favorable, ou sur la base de considérations d'ordre économique ou technique, mais parce qu'il est « national », il enfreindrait les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité de Rome...

iii. « Ambiguïté » de la jurisprudence de la Cour de Justice concernant la notion de mesure d'effet équivalent dans le domaine de la propriété intellectuelle

Les droits découlant de la propriété intellectuelle sont des droits d'exclusivité conférés à des particuliers. La qualification de l'exercice de ces droits comme mesure d'effet équivalent ne va pas sans susciter des interrogations (76).

Dans l'arrêt *Centrafarm-Winthrop* (77) se posait la question de savoir si le droit du titulaire d'une marque est épuisé par la commercialisation d'un produit, dans un autre Etat membre, sous la protection de la marque, ou si au contraire ce titulaire peut s'opposer à l'importation dans son propre Etat du produit qu'il a commercialisé dans un autre Etat membre ou qui y a été commercialisé avec son consentement.

La Cour a opté pour la première branche de l'alternative sur base d'un raisonnement centré sur les règles du Traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché commun. Elle a considéré tout d'abord que la mesure d'effet équivalent réside dans la législation nationale (78) ; elle a affirmé ensuite qu'elle découle de l'action en contrefaçon introduite par le particulier (79) et terminée en soutenant implicitement qu'elle résulte de la décision judiciaire qui exclut le principe de l'épuisement (80).

L'arrêt *Centrafarm-Sterling Drug* (81), rendu à la même date que l'arrêt précédent, en constitue la réplique, transposée à l'hypothèse de brevets parallèles détenus dans plusieurs Etats membres. La Cour de Justice laisse planer le même doute sur la source de la mesure d'effet équivalent (82).

(75) Voyez infra point iii.

(76) Sur ce point, voyez H. Ulrich, « Intellectual property in the EEC », *Competition Law in Western Europe*, Deventer, 1977, p. 516 et suivantes.

(77) Arrêt du 31 octobre 1974, aff. 16/74, Rec. 1974, p. 1183 ; pour une analyse de cet arrêt, voyez R. Joliet, « Patented Articles and the Free Movement of Goods within the EEC », *Current Legal problems*, 1975, Volume 28, p. 20 à 37.

(78) Rec. 1194 et 1195, considérant 9.

(79) Rec. p. 1195, considérant 12.

(80) Considérant 28.

(81) Arrêt du 31 octobre 1974, aff. 15/74, Rec. 1974, p. 1147.

(82) Rec. p. 1162, 1163 et 1164, considérants 10, 15 et 35.

Dans l'arrêt *Terrapin-Terranova* (83), se posait la question de savoir si le titulaire d'une marque protégée dans un Etat membre pouvait s'opposer à l'importation, dans cet Etat, de produits d'une entreprise établie dans un autre Etat membre et revêtus, en vertu de la législation de cet Etat, d'une dénomination prêtant à confusion avec la marque de la première entreprise.

Dans le cadre de son raisonnement basé sur l'article 30 du traité, la Cour de Justice a mis l'accent sur le comportement du titulaire du droit, soulignant qu'« il revient au juge national, à cet égard, de vérifier notamment si les droits en cause sont effectivement exercés par le titulaire avec la même rigueur, quelle que soit l'origine nationale du contrevenant éventuel » (84). Ce contrôle doit permettre au juge de vérifier si l'exercice, dans le cas d'espèce, du droit de marque, constitue ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres, au sens de l'article 36 in fine du Traité.

L'arrêt *Hoffmann-La Roche-Centrafarm* (85) détermine l'étendue du droit, pour le titulaire d'une marque dans plusieurs Etats membres, de s'opposer à ce qu'une autre entreprise qui a acheté un produit de cette marque mis en circulation dans un Etat membre, le distribue dans un autre Etat membre après l'avoir reconditionné et appose sur le nouvel emballage la marque du titulaire. La Cour de Justice a tenu le même raisonnement que dans l'arrêt précédent, en examinant si l'exercice du droit de marque pouvait constituer une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres, au sens de l'article 36 deuxième phrase. Elle énumère une série de conditions dont le respect assure le maintien de la fonction de la marque, à savoir garantir au consommateur ou à l'utilisateur final l'identité d'origine du produit marqué, en lui permettant de distinguer sans confusion possible ce produit de ceux qui ont une autre provenance. Si ces conditions sont remplies, l'exercice, par le titulaire, de son droit de marque constitue une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres, s'il est établi que cet exercice, compte tenu du système de commercialisation appliqué par le titulaire, contribuerait à cloisonner artificiellement les marchés entre Etats membres (86). La Cour utilise donc le moyen tiré des articles 30 et suivants pour empêcher que le titulaire d'une marque ne mette sur le marché, dans divers Etats membres, un produit identique dans des conditionnements divers, et se prévale ensuite des droits inhérents à la marque pour empêcher le reconditionnement par un tiers, même si celui-ci était opéré dans des conditions telles que l'identité d'origine du produit marqué et l'état originnaire de celui-ci ne sauraient en être affectés (87).

Dans ces deux derniers arrêts, la Cour semble donc faire découler de l'examen de l'attitude adoptée par le particulier qui met en œuvre son droit de marque la conclusion à tirer quant à l'application des règles relatives à la libre circulation des marchandises.

(83) Arrêt du 22 juin 1976, aff. 119/75, Rec. 1976, p. 1039.

(84) Rec. p. 1061, considérant 4.

(85) Arrêt du 23 mai 1978, aff. 102/77, Rec. 1978, p. 1139.

(86) Rec. p. 1166, considérant 10.

(87) Rec. p. 1165, considérant 9.

ses. Elle paraît aller plus loin encore dans l'arrêt *Dansk Supermarked Imerco* (88) dans lequel elle répond à la question de savoir si une marchandise légalement commercialisée dans un Etat membre, avec le consentement de l'entreprise qui est en droit d'en disposer peut, en vertu d'une convention passée par cette entreprise avec le fabricant, être interdite à la commercialisation dans un autre Etat membre, soit sur la base de la législation nationale relative à la protection du droit d'auteur ou du droit de marque, soit encore en vertu de la législation relative aux pratiques commerciales. Dans sa réponse à la deuxième branche de l'alternative, elle affirme « qu'en aucun cas, des conventions entre particuliers ne sauraient déroger aux dispositions impératives du traité relatives à la libre circulation des marchandises » (89).

Il résulte de cette jurisprudence que la Cour semble appliquer les articles 30 et suivants comme s'ils avaient pour destinataires les titulaires mêmes de droits de propriété intellectuelle et limitaient leurs pouvoirs. Vue sous cet angle, cette jurisprudence présente l'inconvénient de laisser voir dans les règles relatives à la libre circulation des marchandises des limites imposées aux pouvoirs découlant des droits de propriété intellectuelle, là où il s'agit en réalité de limites aux droits et obligations que les Etats membres peuvent conférer ou imposer aux particuliers. L'octroi par l'Etat de ces droits à des personnes privées entraîne en effet pour les tiers l'obligation de s'abstenir de tous les actes dont le titulaire acquiert l'exclusivité. Cette obligation n'est pas d'une nature différente de celles résultant de dispositions de droit administratif ou privé, et elle peut être sanctionnée par les tribunaux. Ce qui est important, c'est que c'est à l'Etat que revient le soin de veiller à ce que les limites imposées à l'action des tiers soient compatibles avec les règles du Traité relatives à la libre circulation des marchandises. Selon que l'Etat se montrera plus ou moins sévère à l'égard des tiers, le champ dans lequel le titulaire pourra mettre en œuvre son droit s'agrandira ou rétrécira. C'est en ce sens que l'approche de la Cour qui consiste à limiter, sur base des articles 30 et suivants, l'exercice d'un droit exclusif par son titulaire peut être aisément conciliée avec le contenu et les objectifs de ces articles. La Cour ne manque d'ailleurs jamais, dans ses arrêts relatifs aux droits de propriété intellectuelle, de souligner que ces droits exclusifs sont *protégés* par la législation nationale, en *découlent* ou sont *conférés* par elle (90). Elle

a été plus précise encore dans les arrêts *Musik-Vertrieb Membran-Gema* et *Kohl* (affaire R + R) (91). Dans la première de ces deux affaires, le Bundesgerichtshof se demandait si l'exercice de droits d'auteur, dans les circonstances de l'espèce, était compatible avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises. La Cour a considéré que cette question revenait à celle de savoir si les articles 30 et 36 du traité doivent être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à l'application d'une *législation nationale* qui permet à une société de gestion de droit d'auteur de faire valoir ses droits dans les conditions qui étaient celles de l'affaire en cause. Dans la récente affaire *R + R*, la Cour était saisie de la question de savoir si le droit communautaire, et en particulier l'article 30 du traité CEE, s'oppose à ce qu'une action en concurrence déloyale puisse avoir pour objet de faire interdire l'usage, dans un Etat membre, par une société établie dans un autre Etat membre, d'un signe distinctif, au seul motif que ce signe était précédemment utilisé par un groupe d'entreprises dont elle faisait partie, conjointement avec une entreprise établie dans le premier Etat membre et entre-temps dissoute, et que ce signe serait de ce fait susceptible d'être considéré, par le public, comme une référence à l'entreprise ou au groupe disparu. A nouveau la Cour ne s'est pas prononcée sur la compatibilité, avec l'article 30 du traité, de l'exercice de l'action en concurrence déloyale, mais a interprété la question comme portant sur la compatibilité, avec cette disposition, de la *législation* de l'Etat membre relative à la concurrence déloyale et permettant d'interdire le comportement sus-décrié.

iv. Restrictions aux échanges et articles 85 et 86 du Traité

Il n'a certes pas échappé aux auteurs du Traité que la source d'atteintes à la liberté des échanges peut résider également dans des actes émanant de personnes physiques ou morales de droit privé. Les articles 85 et 86 condamnent les comportements de ces dernières qu'ils énumèrent lorsque ceux-ci sont « susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres ».

assurée à l'usage légitime des droits conférés par les législations nationales, relevant des interdictions d'importation « justifiées » au sens de l'article 36 du traité (...) » (considérant 7).

(91) Arrêt *Musik-Vertrieb Membran-Gema* du 20 janvier 1981, aff. jointes 55 et 57/80, Rec. 1981 p. 147 et arrêt *Kohl* du 6 novembre 1984, aff. 177/83, non encore publié. Voyez spécialement les conclusions de l'Avocat Général Warner dans la première de ces deux affaires (Rec. 1981 p. 174) : « Il faut d'abord avoir à l'esprit l'idée que, lorsque l'article 30 se réfère à une « mesure », il vise une mesure prise par un Etat membre ; cela ne signifie pas une mesure prise par une personne privée — voir, par exemple, l'affaire 7/68, *Commission/Italie*, dans laquelle la Cour a déclaré, au sujet du chapitre du traité dont font partie les articles 30 et 34 : « ce chapitre a pour objet les interventions des Etats dans le commerce intracommunautaire par des mesures ayant le caractère de prohibitions, totales ou partielles, d'importation, d'exportation ou de transit, selon le cas ;... ce sont de telles mesures que vise ... l'article 36... » ; voir également la « définition Dassonville », qui se réfère à la « réglementation commerciale des Etats membres » ; et voir les conclusions de M. l'avocat général Trabucchi dans les affaires 15 et 16/74, *Centrafarm/Sterling Drug* et *Centrafarm/Winthrop* (Recueil 1974, volume 2, à la p. 1178) où il a déclaré « ... la mesure d'effet équivalent est la loi nationale même... ». Ainsi dans les espèces présentes, la « mesure » entrant en ligne de compte n'est pas l'action de la GEMA, mais le paragraphe 97 (1) de la *Urheberrechtsgesetz* ».

(88) Arrêt du 22 janvier 1981, aff. 58/80, Rec. 1981 p. 195.

(89) Considérant 16.

(90) A titre d'exemples, voyez les arrêts suivants : Arrêt *Deutsche Grammophon* du 8 juin 1971, aff. 78/70, Rec. 1971, p. 500 « L'exercice des droits reconnus par la législation d'un Etat membre en matière de propriété intellectuelle et commerciale (...) » (considérant 11) ; Arrêt *Terrapin-Terranova* du 22 juin 1976, aff. 119/75, Rec. 1976, p. 1062 et 1063. « (...) un droit de propriété industrielle et commerciale légalement acquis dans un Etat membre peut être légitimement opposé, en vertu de l'article 36, première phase, du traité, à l'importation de produits commercialisés sous une dénomination prêtant à confusion lorsque les droits en cause ont été établis, par des titulaires distincts et indépendants, sous l'empire de législations nationales différentes (...) » (considérant 7) ; « Si, dans un tel cas, le principe de la libre circulation des marchandises devait prévaloir contre la protection accordée par les législations nationales respectives (...) » « (...) la conciliation entre les exigences de la libre circulation des marchandises et le respect dû aux droits de propriété industrielle et commerciale doit être réalisée de telle manière qu'une protection soit



Le Traité interfère moins dans les activités des entreprises que dans celles des Etats, ce qui explique que les articles 85 et 86 ne permettent pas de couvrir toutes les hypothèses d'entraves entrant dans la définition de « mesure d'effet équivalent ». L'applicabilité de l'article 30 aux mesures d'origine privée conduirait inévitablement à interdire des actes considérés non seulement comme compatibles avec les articles 85 et 86, mais encore comme répondant pleinement aux intérêts du commerce, comme c'est le cas par exemple des accords de distribution exclusive qui constitueraient une mesure d'effet équivalent classique, puisqu'ils réservent l'importation d'un produit sur un territoire national à un ayant droit, excluant par là d'autres importateurs.

Un raisonnement a contrario à partir de l'article 87 du Traité renforce la thèse selon laquelle les articles 30 et suivants ne visent que des comportements étatiques. Cet article prévoit l'adoption, par le Conseil, de règlements ou de directives ayant pour but d'assurer le respect des interdictions visées aux articles 85 paragraphe 1 et 86, par l'institution d'amendes et d'astreintes. Le Traité a donc prévu un système de sanctions à l'égard des entreprises visées par ces articles. On ne trouve nulle part dans le Traité de disposition comparable à cet article permettant de sanctionner, dans le chef des personnes physiques ou morales, les comportements contraires aux articles 30 et suivants.

v. Conclusion : l'arrêt Van de Haar (92)

Nous laisserons le dernier mot de cette controverse à la Cour de Justice. Dans son arrêt du 5 avril 1984 susmentionné, celle-ci a distingué clairement les champs d'application des articles 30 et 85 du traité.

Interrogée sur l'interprétation des notions d'« affectation du commerce entre Etats membres » et d'« entrave au commerce entre Etats membres », la Cour a rappelé le contexte dans lequel s'inscrivent les articles 30 et 85 du Traité. « L'article 85 du traité fait partie des règles de concurrence qui s'adressent aux entreprises et associations d'entreprises et qui tendent à maintenir une concurrence efficace sur le marché commun » (93). « L'article 30, en revanche, fait partie des règles qui visent à assurer la libre circulation des marchandises, et à éliminer à cette fin les mesures nationales des Etats membres qui sont susceptibles d'entraver, de quelque manière que ce soit, cette circulation » (94).

La Cour de Justice, en a déduit que « l'article 30 du Traité, visant à l'élimination des mesures nationales susceptibles d'entraver les échanges entre Etats membres poursuit un objectif différent de celui de l'article 85, qui vise à maintenir une concurrence efficace entre entreprises. Le juge appelé à examiner la compatibilité d'une réglementation nationale avec les dispositions de l'article 30 du traité est tenu d'apprécier si la mesure en cause est susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire. Tel peut

être le cas, même si l'entrave est faible et s'il existe d'autres possibilités d'écoulement des produits importés » (95).

b. Possibilités de recours en manquement contre les Etats membres pour « abstention »

Si les articles 30 et suivants ne s'appliquent qu'aux mesures étatiques comme nous venons de le démontrer, s'ensuit-il que des normes techniques privées puissent entraver impunément les échanges ?

On peut considérer que les Etats membres peuvent manquer à l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 30 du Traité aussi bien lorsqu'ils interviennent par un « acte positif » que lorsqu'ils s'abstiennent d'intervenir. Dans les deux cas, les effets sur la libre circulation des marchandises peuvent être les mêmes, de telle sorte qu'une distinction entre ces deux formes d'intervention serait dépourvue de tout fondement juridique aux fins de l'application de l'interdiction des mesures d'effet équivalent.

La notion de « manquement de l'Etat par abstention » a été consacrée par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, dans l'affaire *Young, James et Webster* (96). La Cour de Justice s'était orientée dans la même voie dans son arrêt *de Peijper* (97), en considérant que, dans les circonstances de l'espèce, les administrations nationales, par leur inaction, permettaient l'existence d'une situation de fait de nature à entraver les échanges au sens de l'article 30 et ne pouvant être justifiée par des considérations tirées de l'article 36. Plus récemment, ce fut au tour de la Commission d'engager des procédures d'infraction à la suite de l'inaction des pouvoirs publics.

i. L'arrêt *Young, James et Webster* de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Une situation parallèle à celle que nous examinons peut se produire lorsqu'un Etat signataire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme s'abstient d'interdire un comportement considéré comme une violation d'un droit garanti par la Convention.

L'hypothèse s'est présentée dans une affaire opposant trois ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à cet Etat. MM. Young, James et Webster travaillaient à la Société des chemins de fer britanniques (British Railways Board). En 1975, celle-ci conclut avec trois syndicats un accord de « closed shop » subordonnant désormais les emplois dans cette société à l'affiliation à l'un de ces syndicats. Faute de remplir cette condition, les requérants furent renvoyés en 1976.

Ils se prétendirent victimes de violations des articles 9, 10, 11 et 13 de la Convention, dispositions qui garantissent respectivement les libertés de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression, la liberté d'association et le droit pour toute personne dont les droits et libertés reconnus par la Convention ont été violés, à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale.

(92) Arrêt précité note 67.

(93) Considérant 11.

(94) Considérant 12.

(95) Considérant 14.

(96) Arrêt du 13 août 1981, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, série A : Arrêt et décisions, vol. 44.

(97) Arrêt précité note 54.

Ils introduisirent leurs requêtes devant la Commission en 1976 et 1977. Celle-ci en ordonna la jonction, les déclara recevables (98), présenta son rapport (99) et invita la Cour à se prononcer.

Les requérants avaient refusé de s'inscrire aux syndicats parties à l'accord de « closed shop » conclu avec la British Rail essentiellement parce qu'ils n'approuvaient pas la politique menée par ces syndicats et considéraient la pratique du « closed shop » comme une atteinte à la liberté individuelle, à la liberté de choix en matière d'affiliation à un syndicat et à la liberté d'expression.

Les licenciements suivaient de peu l'entrée en vigueur, en 1976, d'un amendement de la loi de 1974 sur les syndicats et les relations du travail (Trade Union and Labour Relations Act). Cette loi énumérait les circonstances dans lesquelles une situation de closed shop était censée exister et énonçait le principe selon lequel, dans une telle situation, il y avait lieu de réputer non abusif, aux fins de la législation en matière de licenciements abusifs, le renvoi d'un salarié pour refus de devenir membre d'un syndicat désigné. Elle prévoyait, à titre d'exceptions, que pareil renvoi devait passer pour abusif si l'intéressé se refusait de bonne foi, en raison de convictions religieuses, à s'affilier à un syndicat quelconque, ou se refusait, pour des motifs sérieux, à s'affilier à un syndicat déterminé. L'amendement de 1976 supprima la seconde exception, de sorte que l'action pour licenciement abusif demeura ouverte à ceux-là seuls qui invoquaient des objections authentiques d'ordre religieux.

Appelée à se prononcer, la Cour, avant d'examiner le fond du problème, rechercha si la responsabilité de l'Etat défendeur, le Royaume-Uni, entraînait en jeu. Elle déclara (100) que « selon l'article 1, chaque Etat contractant reconnaît à « toute personne relevant de (sa) juridiction les droits et libertés définis (dans) la (...) Convention » ; partant, quand la violation de l'un d'eux dérive d'un manquement du législateur national à cette obligation, la responsabilité en incombe à l'Etat. Or si la cause immédiate des événements d'où a surgi l'affaire réside dans l'accord de 1975 entre la British Rail et les syndicats de cheminots, c'est le droit interne en vigueur à l'époque qui a rendu licite le traitement dont se plaignent les intéressés. La responsabilité de l'Etat défendeur pour toute infraction à la Convention qui en aurait découlé se trouve donc engagée sur cette base ». Dans la suite de l'arrêt, la Cour considère qu'il y a eu atteinte aux droits consacrés par l'article 11 de la Convention garantissant la liberté d'association ; selon elle, « touche (...) à la substance même de cet article l'exercice de pressions, du genre de celles infligées aux intéressés, visant à forcer quelqu'un à adhérer à une association contrairement à ses convictions » (101).

Ce jugement constitue une illustration de la mise en cause d'un Etat signataire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, pour n'avoir pas, dans une loi, interdit un comportement (le licenciement pour refus d'adhésion à un syndicat) considéré

par la Cour comme portant atteinte à des droits fondamentaux garantis par la Convention. C'est donc un manquement de la part d'un Etat membre qui a été sanctionné.

La Cour de Justice avait déjà fait un premier pas dans cette direction dans l'arrêt *de Peijper* (102) examiné ci-après.

ii. L'arrêt de Peijper

Dans l'arrêt *de Peijper*, la Cour a souligné la nécessité, pour les administrations nationales, d'adopter une politique active dans l'échange des documents de vérification nécessaires pour les importations de produits.

Les faits étaient les suivants. Un opérateur néerlandais faisait l'objet de poursuites pénales pour avoir violé la législation des Pays-Bas en matière sanitaire ; il avait livré, sans l'agrément des autorités néerlandaises, à des pharmacies établies dans cet Etat membre, des médicaments qu'il avait importés du Royaume-Uni sans s'être pourvu de certaines pièces relatives à ces médicaments, à savoir le « dossier » et les « protocoles » prévus par la législation néerlandaise. Le produit était en tous points identique à un produit pour lequel les autorités sanitaires néerlandaises disposaient déjà des documents relatifs au procédé de préparation ainsi qu'à la composition quantitative et qualitative. Ces documents leur avaient en effet été remis auparavant par le fabricant ou son importateur agréé, à l'appui d'une demande d'autorisation de commercialisation.

Après s'être prononcée sur l'incompatibilité avec l'article 30 du traité du comportement des autorités néerlandaises, la Cour examina ensuite si la mesure en cause pouvait être justifiée par la poursuite d'un des intérêts énumérés à l'article 36, en l'espèce, la protection de la santé et de la vie des personnes. Elle affirma qu'« une réglementation ou pratique qui permet au fabricant et à ses représentants agréés de monopoliser, par le simple refus du « dossier » ou des « protocoles », l'importation et la commercialisation du produit en cause doit être considérée comme étant plus restrictive que nécessaire et ne saurait donc bénéficier de la dérogation de l'article 36 du traité, à moins qu'il ne soit clairement établi que toute autre réglementation ou pratique dépasserait manifestement les moyens raisonnables d'une administration normalement active » (103). La Cour a particulièrement insisté sur le fait que si les autorités sanitaires d'un Etat ont un intérêt légitime à être en mesure de vérifier à tout moment et de manière sûre si un lot est conforme aux indications figurant dans le dossier, on doit toutefois se demander, vu le caractère du marché du produit pharmaceutique en cause, « si cet objectif ne peut pas être aussi bien réalisé si les administrations nationales, au lieu d'attendre passivement que les preuves désirées leur soient apportées — et cela sous une forme de nature à privilégier le fabricant du produit et ses représentants agréés — admettaient, le cas échéant, des preuves analogues et, surtout, adoptaient une politique plus active susceptible de rendre tous commerçants en état de se procurer les preuves nécessaires » (104). La Cour ajouta que « les

(98) Décisions du 11 juillet 1977 et du 3 mars 1978.

(99) Rapport du 14 décembre 1979.

(100) Paragraphe 49.

(101) Paragraphe 57.

(102) Arrêt précité note 54.

(103) Rec. p. 638, considérant 32.

(104) Rec. p. 636 et 637, considérant 24.



autorités nationales disposent de moyens législatifs et administratifs susceptibles de contraindre le fabricant ou son représentant agréé à fournir les indications permettant de constater que le médicament effectivement importé par la voie parallèle est identique au médicament au sujet duquel les autorités nationales sont déjà renseignées ; que d'ailleurs une simple collaboration entre les autorités des Etats membres les mettrait en état de se procurer mutuellement, pour certains produits plus ou moins standardisés d'une grande diffusion, les documents nécessaires de vérification » (105).

Cet arrêt semble consacrer la notion de « carence » ou de « manquement de l'Etat par abstention » aux règles des articles 30 et suivants. Un comportement positif de la part des autorités néerlandaises aurait permis d'éviter la situation incriminée et l'obstacle aux échanges qui en résulte.

iii. L'action de la Commission

La Commission souligne, dans son premier rapport annuel au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire, que constitue une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 « l'abstention des Etats membres de prendre des mesures appropriées pour pallier les effets de comportements, même émanant de groupements ou associations privés, perturbant ou empêchant l'accès ou la vente sur le marché national des produits importés » (106).

La Commission fait probablement allusion, dans ce passage, à certaines actions engagées par elle à l'encontre de plusieurs Etats membres (par exemple, lors du blocage des vins à Sète par les agriculteurs français, du renversement de citernes contenant du vin italien et de la grève des services frontaliers italiens au printemps 1984).

Comme on l'a déjà dit plus haut (107), on peut se demander, dans ce contexte, si la Commission ne pourrait pas faire grief à un Etat membre de ne pas être intervenu dans le cas du boycottage, par une association de consommateurs par exemple, d'un produit non conforme à une norme technique nationale, mais conforme à celle d'un autre Etat membre. La question se pose également à propos du cas bien connu des compagnies d'assurances d'un Etat membre qui n'assurent que les utilisateurs d'appareils conformes aux normes techniques nationales.

D. EFFETS RESTRICTIFS SUR LES ÉCHANGES INTRACOMMUNAUTAIRES DES NORMES ET RÈGLES TECHNIQUES

Dans la mesure où les règles et les normes techniques sont adoptées par les pouvoirs publics ou peuvent leur être imputées au sens des critères illustrés plus haut, la question se pose de savoir si elles comportent des effets restrictifs équivalant à ceux des restrictions quantitatives et donc contraires à l'article 30 du traité.

(105) Rec. p. 637, considérants 26 et 27.

(106) Rapport du 10 avril 1984, COM (84) 181 final, p. 11.

(107) Voyez point III C.

1. Doctrine de la Commission et jurisprudence de la Cour applicables pour l'appréciation de l'obstacle à la libre circulation des marchandises

La directive 70/50 de la Commission du 22 décembre 1969 (108) et l'arrêt « *Cassis de Dijon* » (109) qui s'inscrit dans la ligne de cette directive fournissent les critères permettant d'apprécier ces dispositions. L'arrêt « *Cassis de Dijon* » a été suivi d'un ensemble d'arrêts qui en ont confirmé les principes essentiels et ont apporté un certain nombre de précisions. L'arrêt « *Sandoz* » (110) notamment a fourni des éclaircissements sur certains aspects du problème qui jusque-là avaient donné lieu à des interprétations divergentes.

Les principes dégagés de la jurisprudence « *Cassis de Dijon* » ne s'appliquent pas seulement aux produits ou secteurs de produits similaires ou proches de ceux qui ont fait l'objet de l'arrêt (produits agricoles, alimentaires, etc...) mais s'appliquent quelle que soit la nature ou la destination des produits concernés. En effet, cet arrêt précise, dans le domaine des réglementations commerciales, la portée de la définition des mesures d'effet équivalent ; or les articles 30 à 36 du traité couvrent « l'ensemble des échanges de marchandises », c'est-à-dire des « produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transactions commerciales », indépendamment de leur nature, de leurs qualités particulières ou de leur destination (111).

2. Critères d'appréciation de l'obstacle à la libre circulation des marchandises

Les dispositions techniques fixent des spécifications applicables tant aux produits nationaux qu'aux produits étrangers, et ont pour effet d'interdire la vente sur le territoire national de produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres Etats membres. Il s'agit cependant, en principe, d'effets restrictifs propres et inhérents à toute réglementation

(108) Directive précitée note 51.

(109) Sur la jurisprudence « *Cassis de Dijon* », voyez notamment Cappelli, « Les malentendus provoqués par l'arrêt sur le « *Cassis de Dijon* », *Revue du Marché Commun*, 1981, p. 421 ; Dashwood, « *Cassis de Dijon* : a major step in the liberalisation of trade », *European Intellectual Property Review*, 1981, p. 268 ; Gormley, « *Cassis de Dijon* and the Communication from the Commission », *European Law Review*, 1981, 6, p. 454 ; Masclet, « Les articles 30, 36 et 100 du Traité CEE à la lumière de l'arrêt « *Cassis de Dijon* », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1980, p. 611 ; A. Mattera, « L'arrêt « *Cassis de Dijon* » : Une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur », *Revue du Marché Commun*, 1980, p. 505 ; Oliver, « Recent case-law on Articles 30-36 », *Common Market Law Review*, volume 17, 1980, p. 109 et « A Review of the case-law of the Court of Justice on Articles 30 to 36 EEC in 1983 », *Common Market Law Review*, volume 21, 1984, p. 221 ; Seidel, « Die sogenannte Cassis de Dijon - Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Schutz von Herkunftsangaben in der Europäischen Gemeinschaft », *GRUR Int.*, 1984, p. 80 ; Verloren van Themaat, « La libre circulation des marchandises après l'arrêt « *Cassis de Dijon* », *Cahiers de Droit Européen*, 1982, p. 123 ; Zipfel, « Die « *Cassis* » - Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 1984, p. 233.

(110) Arrêt du 14 juillet 1983, *Sandoz*, aff. 174/82 non encore publié.

(111) Arrêt du 10 décembre 1968, *Commission-Italie* (« œuvre d'art ») aff. 7/68. Rec. 1968 p. 626.

en la matière, effets qui frappent la production tant nationale qu'étrangère ; ils peuvent être considérés comme la conséquence logique de ces dispositions et il serait donc absurde de prétendre qu'ils doivent être considérés en tout état de cause, comme des « effets équivalant à ceux des restrictions quantitatives ».

Pour que ces mesures, bien qu'indistinctement applicables aux produits nationaux et importés soient compatibles avec les dispositions de l'article 30 du traité, il faut que les effets restrictifs qu'elles comportent ne s'identifient pas avec les effets propres et inhérents à toute réglementation de l'espèce, mais qu'ils dépassent le cadre des effets restrictifs propres à toute réglementation commerciale en la matière (article 3 de la directive 70/50 de la Commission (112)). La Commission explique dans le dixième considérant de cette directive que : « tel est le cas lorsque les importations sont rendues soit impossibles, soit plus difficiles ou onéreuses au regard de l'écoulement de la production nationale, sans que cela soit nécessaire pour atteindre un objectif qui reste dans le cadre de la faculté que le Traité laisse aux Etats membres d'adopter des réglementations de commerce » (113).

Autrement dit, ces effets sont contraires aux articles 30 et suivants du traité lorsqu'ils ne sont pas justifiés par une des causes précisées ci-après.

Il convient d'examiner, dans chaque cas d'espèce, si la réglementation en cause oblige le producteur étranger à adapter sa production (« légalement produite et commercialisée » dans le pays d'origine, selon les termes du dispositif de l'arrêt « *Cassis de Dijon* ») (114) aux prescriptions techniques ou qualitatives en vigueur dans le pays d'importation, sans que cet effet restrictif soit « nécessaire » pour atteindre l'objectif poursuivi.

Dans le déroulement de la procédure organisée par la directive 83/189 du Conseil, la question de la qualification de l'obstacle suscite des difficultés : en effet, ce n'est pas le producteur dont les importations sont rendues plus difficiles par une réglementation déjà existante qui introduit une plainte, mais c'est la Commission qui doit prévoir les obstacles qui résulteront éventuellement de la mise en œuvre de dispositions qui ne sont encore qu'à l'état de projet et qui, à ce stade, peuvent paraître inoffensives.

(112) Directive précitée note 51 ; cet article de la directive 70/50 a été repris par la Cour de Justice dans les arrêts *Sacchi* du 30 avril 1974 (aff. 155/73, Rec. 1974 p. 428, considérants 8) et *Blesgen-Belgique* du 31 mars 1982 (aff. 75/81, Rec. 1982, p. 1229, considérant 8).

(113) Pour des illustrations du caractère plus difficile ou plus onéreux des importations par rapport à l'écoulement de la production nationale, voyez les arrêts suivants : arrêt du 16 décembre 1980, *Fietje*, aff. 27/80, Rec. 1980, p. 3853 considérant 10 ; arrêt du 19 février 1981, *Kelderman*, aff. 130/80, Rec. 1981, p. 535, considérant 7 ; arrêt du 22 juin 1982, *Robertson*, aff. 220/81, Rec. 1982, p. 2361, considérant 10 ; arrêt du 10 novembre 1982, *Rau-De Smedt* (« margarine »), aff. 261/81, Rec. 1982, p. 3972 et 3973, considérant 13 ; arrêt du 15 décembre 1982 *Oosthoek's Uitgeversmaatschappij*, aff. 286/81, Rec. 1982, p. 4587 et 4588, considérant 15 ; arrêt du 17 mars 1983, *De Kikvorsch*, aff. 94/82, non encore publié, considérant 10.

(114) Arrêt précité note 33, Rec. p. 665.

E. APPRÉCIATION DES CAUSES DE JUSTIFICATION DES RÈGLES ET NORMES TECHNIQUES

1. Causes de justification des règles et normes techniques

Parmi les raisons qui peuvent justifier des obstacles à la libre circulation des marchandises, l'article 36 mentionne expressément la moralité publique, l'ordre public, la sécurité publique, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, et la protection de la propriété industrielle et commerciale.

A ces différentes causes de justification, la Cour de Justice a ajouté, pour les mesures applicables indistinctement aux produits nationaux et importés (115), des *exigences impératives*, dont elle a donné des exemples dans l'arrêt *Cassis* (116) : l'efficacité des contrôles fiscaux, la protection de la santé publique, la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs. A la suite de l'arrêt *Oebel*, il faut ajouter les mesures de politique économique et sociale légitime(s) conforme(s) aux objectifs d'intérêt général poursuivis par le Traité » (117) (118).

Comme la Cour l'a confirmé dans deux arrêts récents (119), ces exigences constituent certes des notions nationales, mais elles doivent faire l'objet d'une politique cohérente de l'Etat, lequel ne peut en faire un instrument de justification d'une politique protectionniste.

(115) Voyez l'arrêt du 17 juin 1981, *Commission-Irlande*, aff. 113/80, Rec. 1981, p. 1639, considérants 10 et 11 dans lequel la Cour souligne que la jurisprudence qu'elle mentionne (arrêts *Rewe*, *Gilli et Kelderman*) « ne concerne que les dispositions des législations régissant d'une manière uniforme la commercialisation des produits nationaux et des produits importés ».

(116) Arrêt précité, note 33, Rec. p. 662, considérant 8.

(117) Arrêt du 14 juillet 1981, aff. 155/80, Rec. 1981, p. 2008-2009, considérants 12 et 16.

(118) Les exigences impératives ont été mentionnées par la Cour de Justice dans les arrêts suivants : Arrêt du 26 juin 1980, *Gilli et Andres*, aff. 788/79, Rec. 1980 p. 2078, considérants 7 et 8 (protection de la santé publique, de la loyauté des transactions commerciales et défense des consommateurs) ; arrêt *Kelderman*, précité note 113, considérants 8 et 15, Rec. p. 535 et 537 (protection de la santé publique et défense des consommateurs) ; arrêt du 9 décembre 1981, *Commission-République italienne* (« vinaigre »), Rec. 1981, pages 3035 et 3036, considérants 25 et 27 (protection du consommateur) ; arrêt *Robertson* précité note 113, considérant 11, Rec. p. 2361 (protection des consommateurs et loyauté des transactions commerciales) ; arrêt *Rau-De Smedt* (« margarine ») précité note 113, considérant 16, Rec. p. 3873 (protection des consommateurs) ; arrêt *Oosthoek's-Uitgeversmaatschappij* précité note 113, considérant 18, Rec. p. 4588 (protection des consommateurs et loyauté des transactions commerciales) ; arrêt du 13 mars 1984, *Prantl*, aff. 16/83, non encore publié, considérant 27 (protection des consommateurs et loyauté des transactions commerciales) ; arrêt du 11 juillet 1984, *Commission contre République italienne* (« gélatine »), aff. 51/83, non encore publié, considérants 14, 15 et 16 (protection des consommateurs et de la santé publique) ; arrêt *Sandoz* précité note 110, considérant 16 (protection de la santé) ; arrêt du 20 novembre 1983, *Van Bennekom*, aff. 277/82 non encore publié, considérant 37 (protection de la santé et de la vie des personnes).

(119) Arrêt *Sandoz* précité note 110, considérant 16 et arrêt *Van Bennekom* précité note 118, considérant 37.



2. Critères de justification

a. Critères généraux

Comme on aura déjà pu l'observer plus haut, l'examen de l'existence de l'obstacle et celui de ses justifications sont intimement mêlés : les dispositions techniques provoquent nécessairement des « effets restrictifs » sur les échanges, mais c'est l'examen de ceux-ci qui permet de conclure à l'existence ou non d'une violation de l'article 30. Tout dépend de savoir si les effets restrictifs sont inhérents à toute réglementation en la matière, en ce qu'ils sont le simple résultat de la façon différente dont les Etats membres conçoivent la sauvegarde de certains intérêts vitaux et légitimes, et s'ils sont à ce titre justifiés par l'objectif poursuivi ou bien s'ils sont insuffisants ou excessifs par rapport à celui-ci (120).

Il faut donc se livrer à une analyse approfondie sur la base d'appréciations techniques ou économiques. Existe-t-il un lien de causalité entre ces effets restrictifs et l'objectif visé ? Ces effets sont-ils « proportionnés » à cet objectif ? N'existe-t-il pas d'autres moyens, tout aussi efficaces et adaptés pour atteindre un tel objectif, mais qui entraveraient moins la libre circulation des marchandises ? Ce sont là les conditions dans lesquelles, selon la jurisprudence *Cassis* et la Communication de la Commission sur les suites de cet arrêt (121), une réglementation peut être considérée comme « justifiée » par une exigence impérative.

Il doit exister un lien de cause à effet entre la réglementation et le but d'intérêt général dont le caractère est si impératif qu'il justifie une dérogation à une règle fondamentale du traité telle que la libre circulation des marchandises (critère de causalité).

La réglementation doit être nécessaire, c'est-à-dire appropriée et non excessive par rapport à l'exigence poursuivie (critère de proportionnalité).

Il ne doit pas exister d'autres solutions qui, tout en permettant à l'Etat d'atteindre l'objectif poursuivi, soient cependant de nature à créer moins de perturbations dans les échanges (critère de substitution).

b. Délais insuffisants ou excessifs

Avant même d'examiner si une règle ou une norme technique est justifiée au regard de ces critères, il convient de vérifier si les *délais d'adaptation* prévus par celle-ci sont *suffisants* : des délais très courts pour adapter les produits en cause aux nouvelles obligations entraînent, en effet, dans certains cas, de graves difficultés ou même l'impossibilité technique pour les fabricants d'autres Etats membres d'adapter leurs produits en temps utile. La réglementation qui

(120) Voyez le considérant 8 de l'arrêt *Cassis de Dijon* (précité note 33), Rec. p. 662 où la Cour de Justice affirme que : « Les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs ». La même idée est exprimée dans l'arrêt *Kelderman* précité note 113, considérant 6, p. 535.

(121) Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes le 20 février 1979 dans l'aff. 120/78 « *Cassis de Dijon* », JOCE n° C 256/2 du 3 octobre 1980.

prévoit de tels délais viole en tout état de cause l'article 30.

Des retards dans le traitement de dossiers soumis à l'appui de demandes de visa, d'homologation, d'avis techniques, d'agrément, dans le pays d'importation, peuvent également constituer des entraves non justifiées à la libre circulation des marchandises, dans la mesure où les *délais* imposés sont « excessifs par rapport au déroulement normal des diverses opérations auxquelles s'appliquent ces délais » (122).

c. Charge de la preuve

Selon la jurisprudence récente de la Cour de Justice (123), « il appartient aux *Autorités nationales* de démontrer, dans chaque cas d'espèce, que leur réglementation est nécessaire pour protéger effectivement les intérêts visés à l'art. 36 du Traité et notamment que la commercialisation du produit en cause présenterait un risque sérieux pour la santé publique ». Quant à l'importateur concerné, il est tenu de fournir, à la demande des autorités nationales et pour autant qu'elles n'en disposent pas elles-mêmes, les données en sa possession, utiles à l'appréciation des faits (124).

d. Application du critère de proportionnalité

Ce critère a été illustré récemment dans l'arrêt *Sandoz* (125) où la CJCE a affirmé qu'une interdiction générale et absolue de commercialisation ne serait pas compatible avec le droit communautaire. En effet, lorsqu'ils prouvent qu'une substance est source de danger potentiel, les Etats membres peuvent certes en interdire la commercialisation. Mais c'est à condition que cette interdiction ne soit pas absolue. Le principe de proportionnalité veut que soient mis en balance le danger potentiel et la nécessité d'ordre technologique ou alimentaire ; des autorisations de commercialisation doivent être octroyées, lorsque l'adjonction de la substance correspond à un besoin réel, notamment d'ordre technologique ou alimentaire.

La CJCE a réaffirmé ce principe dans l'arrêt *Van Bennekom* (126) en subordonnant les restrictions à la vente ou au stockage de certaines préparations vitaminées ou polyvitaminées à la condition que des autorisations de commercialisation soient accordées lorsqu'elles sont compatibles avec les besoins de protection de la santé.

e. Application du critère de substitution (solutions alternatives)

i. Principe d'équivalence et critère de substitution

Le critère de substitution (choix des moyens) constitue sans nul doute celui qui permet le mieux de vérifier si la réglementation en cause est justifiée ou non au sens des principes dégagés par la Cour. A cet égard, la Commission indique clairement dans sa Communication sur les suites de l'arrêt *Cassis de Dijon* (127) que : « L'application des principes déga-

(122) Art. 2, par. 3, littéra q de la directive de la Commission 70/50/CEE précitée, note 51.

(123) Arrêt *Van Bennekom* précité note 118, considérant 39.

(124) Arrêt *Sandoz* précité note 110, considérant 23.

(125) Arrêt *Sandoz* précité note 110, considérant 18.

(126) Arrêt précité note 118, considérant 39.

(127) Communication précitée note 121, paragraphe 8.

gés par la Cour implique qu'un Etat ne saurait en principe interdire la vente sur son territoire d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, même si ce produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées à ses propres produits. En effet, dans la mesure où le produit en cause répond « de façon convenable et satisfaisante » à l'objectif légitime visé par sa réglementation (sécurité, protection du consommateur, environnement, etc.), l'Etat membre importateur ne saurait, pour justifier l'interdiction de vente sur son territoire, invoquer le fait que les moyens utilisés pour atteindre cet objectif sont différents de ceux imposés aux produits nationaux.

Dans un pareil cas, une interdiction absolue de vente ne pourrait être considérée comme « nécessaire » pour satisfaire à une « exigence impérative » car elle n'en constituerait pas la « garantie essentielle » au sens précisé par l'arrêt de la Cour ».

L'adaptation du produit, légalement fabriqué et commercialisé dans l'Etat d'exportation, aux prescriptions et normes du pays d'importation ne saurait donc plus constituer une condition à son importation. La seule question à examiner est celle de savoir si le produit en cause, tout en étant fabriqué selon des prescriptions ou normes divergentes de celles de l'Etat importateur, « répond » cependant « de façon convenable et satisfaisante », à l'objectif poursuivi par l'application des dispositions du pays importateur (128).

ii. Double contrôle de conformité

Une disposition technique qui prévoit que des produits importés doivent être conformes tant à la législation du pays d'importation qu'à celle en vigueur dans le pays d'origine est, en ce qui concerne les produits venant des autres Etats membres, contraire à l'article 30. En effet, ce double contrôle de conformité, applicable aux seuls produits importés, entraîne une augmentation des coûts de production et des frais d'essais, un accroissement des procédures administratives et une prolongation des délais de consigne des produits. De plus, il s'avère souvent que les réglementations varient selon les Etats membres et il est donc très difficile, voire impossible dans certains cas, de fabriquer des produits conformes en même temps aux uns et aux autres. Ce double contrôle est donc superfluet : une application correcte du critère de substitution exige seulement que l'on vérifie si

les produits importés sont conformes aux exigences formulées par les règles du pays de destination ou par celles du pays d'exportation, dans la mesure où ces dernières permettent d'atteindre des résultats ou des performances équivalant à ceux réalisés en suivant les prescriptions du pays d'importation, le choix des règles suivies étant laissé à l'exportateur.

iii. Reconnaissance des contrôles et essais effectués dans d'autres Etats membres

Dans l'examen des cas d'obstacles qui sont portés à sa connaissance, la Commission tient notamment compte des critères établis par la Cour de Justice dans l'arrêt *Biologische Producten* (129).

Dans cet arrêt, la Cour a dit pour droit que « les autorités de l'Etat importateur ne sont pas en droit d'exiger, sans nécessité, des analyses techniques ou chimiques ou des essais de laboratoire lorsque les mêmes analyses et essais ont déjà été effectués dans un autre Etat membre et que leurs résultats sont à la disposition de ces Autorités ou peuvent sur leur demande être mis à leur disposition ».

V. — Conclusion

La directive 83/189/CEE constitue un instrument de contrôle préventif au service de la libre circulation des marchandises, dans la mesure où elle prévoit l'examen, au regard des articles 30 et suivants du traité, de textes qui sont encore à l'état de projets.

Comme on a pu le constater, la question de savoir si une mesure est susceptible d'entraîner des obstacles aux échanges et si ceux-ci peuvent être valablement justifiés peut se révéler complexe. A fortiori en sera-t-il de même de l'analyse des projets de normes et réglementations techniques ; ceux-ci ne seront pas nécessairement rédigés de manière très compréhensible pour des non-spécialistes du secteur concerné et pourront laisser place à des interprétations divergentes ; seule la pratique ultérieure permettra d'en retenir certaines et d'en rejeter d'autres, une fois le texte entré en vigueur. C'est aussi l'application des dispositions en cause à des cas concrets qui mettra en lumière des entraves que la seule lecture n'avait pas fait apparaître.

Il importera donc que les Etats membres prêtent leur assistance à la Commission. Tout d'abord en lui notifiant leurs projets de normes et réglementations techniques chaque fois qu'ils en ont l'obligation ; ce qui semble évident n'est pas toujours perçu comme tel. Ensuite en aidant la Commission dans sa tâche d'examen des projets : soit en réagissant face aux projets des autres Etats membres qui leur paraissent de nature à entraver la libre circulation des marchandises dans la Communauté, soit en fournissant à la Commission, lorsque celle-ci en fait la demande, des éclaircissements sur leurs propres projets, et ce dans des délais très brefs, compte tenu de la rapidité de la procédure instaurée par la directive 83/189/CEE. Seule cette collaboration permettra au mécanisme de contrôle a priori des normes et réglementations techniques de déployer pleinement ses effets, dans l'intérêt même des Etats membres qui le rendront possible.

(129) Arrêt du 17 décembre 1981, aff. 272/80, Rec. 1981, p. 3291, considérant 14.

(128) La Cour de Justice a fait souvent référence à la possibilité d'un étiquetage comportant les mentions adéquates pour informer de manière convenable les consommateurs tout en entravant moins les échanges que ne le fait la mesure nationale en cause. Voyez les arrêts suivants : arrêt *Kelderman* précité note 113, considérant 12, Rec. p. 536 ; arrêt *Rau-De Smedt* (« margarine ») précité note 113, considérant 17, Rec. p. 3973 ; arrêt *De Kikvorsch* précité note 113, considérant 8 ; arrêt *Prantl* précité note 118, considérant 29. Dans l'arrêt *Robertson*, précité note 113, considérant 12, Rec. p. 2361, la Cour a encore affirmé qu'un même niveau de protection des intérêts en cause peut être atteint par un moyen moins entravant qu'une interdiction absolue de vente des objets non poinçonnés conformément à la réglementation belge ; en l'espèce, par la reconnaissance des poinçons prescrits par la législation de l'Etat d'exportation, pour autant que ceux-ci « aient un contenu informatif qui comporte des informations équivalant à celles fournies par les poinçons prescrits par l'Etat membre d'importation et compréhensibles pour le consommateur de cet Etat ».



LES MONTANTS COMPENSATOIRES MONÉTAIRES

ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE (1)

Pierre BAUDIN

*Maître de conférences à l'Institut
d'Etudes européennes
(Université de Bruxelles)*

Afin de pouvoir transcrire en termes monétaires les actes de la politique agricole commune (PAC), il a fallu, au début des années 60, en l'absence d'une monnaie européenne, créer une unité de compte qui permette de passer d'une monnaie à l'autre, mais surtout qui permette de concrétiser le principe de l'unicité des prix et celui de la solidarité financière. C'est pourquoi, le 23 octobre 1962, le Conseil des ministres a créé l'unité de compte agricole (UC) qui, comme son nom l'indiquait clairement, était une unité destinée à faire les comptes de l'agriculture. Afin que cette unité soit rattachée au système monétaire existant en 1962, il avait été décidé de la définir par un poids d'or fin (0,8886708 gr), ce qui correspondait à la définition-or du dollar américain. C'est pourquoi, certains l'appelaient le « dollar vert ». L'unité de compte dérivait de l'unité de compte de l'Union Européenne des Paiements (UEP), créée en 1950, dont la valeur correspondait au poids-or d'un dollar américain.

La dévaluation du dollar en 1971, la libération des taux de change en 1973 ont rompu le parallélisme entre l'unité de compte et le dollar. Le 21 avril 1975, la Communauté décidait de créer une unité de compte « panier », composée de quantités déterminées des neuf monnaies des Etats membres. Ce fut l'Unité de Compte Européenne (UCE). Le 13 mars 1979, le Système Monétaire Européen (SME) entra en vigueur ; il reprenait l'UCE sous le nom d'Ecu, en l'assortissant d'une clause de révision (2). Le 4 avril 1979, le Conseil décidait d'utiliser l'Ecu dans la politique agricole commune (PAC). Le passage de l'UCE à l'Ecu a été effectué, de façon neutre, sur base d'un coefficient de conversion. L'utilisation de l'Ecu dans la PAC a été décidée, en 1979, pour une période d'essai. Depuis le 4 avril 1979, cette période a été huit fois prorogée, la dernière prorogation expirant le 31 décembre 1984. Au vu de l'expérience passée, la Commission a proposé au Conseil l'application permanente de l'Ecu dans la PAC. Le Conseil a décidé une nouvelle prorogation jusqu'au 31 mars 1987 (3).

Le 15 septembre 1984, le Conseil a décidé de faire jouer la clause de révision de la composition de l'Ecu, prévue dans le règlement du 18 décembre 1978 relatif au SME. Cette révision a été opérée sans modification de la valeur externe de l'Ecu et sans affecter les taux-pivots en Ecu des différentes monnaies participant au mécanisme de change ni les parties bilatérales au sein de SME (4). Cette révision, qui a été accompagnée de l'incorporation de la drachme dans l'Ecu sur base d'un taux-pivot fictif de 87,4813 DR pour 1 Ecu, a donc été sans conséquence directe pour la PAC.

Cependant, ces efforts vers une intégration monétaire, pour louables qu'ils soient, n'ont toujours pas abouti à la création d'un instrument unique commun de paiement. Par ailleurs, si des efforts importants ont été déployés pour une meilleure convergence des politiques économiques, ils n'ont pu empêcher que

(1) La plupart des idées de base émises dans cet article ont été publiées dans le numéro 104 (juillet-octobre 1984) de la revue de l'Association Nationale des Docteurs ès Sciences économiques : « Vie et Sciences économiques ». Cependant, un certain nombre de décisions récentes du Conseil ont nécessité une réactualisation de ces idées. C'est cette nouvelle approche qui est présentée ici.

(2) Pour une analyse détaillée de l'Ecu, voir dans la collection « Documentation européenne », le numéro 6/1984 intitulé : « l'Ecu ».

(3) Règlement (CEE) n° 3657 du 19 décembre 1984, JOCE L 340/9 du 28.12.84.

(4) Voir Bulletin des CE 9/1984, paragraphe 2.1.4. pour une exposition détaillée des montants entrant dans la composition de l'Ecu.

certaines divergences ne se traduisent par des ajustements monétaires, amortis, il est vrai, par le SME. En effet, l'Ecu, expression de la solidarité monétaire de la Communauté, a pour conséquence que la réévaluation ou la dévaluation d'une monnaie de la Communauté, entraîne une modification de la valeur de l'Ecu et de la position relative de chacune des monnaies par rapport à l'Ecu. Par exemple, si une monnaie ayant une pondération élevée dans l'Ecu (le Deutsche Mark) réévalue par rapport aux autres monnaies, l'opération peut, en fait, se décomposer en une réévaluation du Deutsche Mark par rapport à l'Ecu, inférieure au montant de la réévaluation par rapport aux autres monnaies, et une dévaluation relative des autres monnaies par rapport à l'Ecu, puisque l'Ecu a été aussi réévalué. Du point de vue agricole, si les gouvernements laissent jouer librement les forces du marché, cette réévaluation du DM se traduit par une baisse des prix agricoles de soutien, exprimés en DM, inférieure au montant de la réévaluation et une hausse réduite des prix agricoles de soutien exprimés en francs français. Dans le système antérieur des parités fixes et de l'unité de compte définie par un poids d'or fin, seul l'Etat membre qui décidait une modification de sa parité monétaire en subissait les effets ; dans le système mobile de l'Ecu, toutes les monnaies sont solidaires au prorata de leur pondération dans l'Ecu.

Cependant, même si l'Ecu joue à l'égard des ajustements monétaires un rôle d'amortisseur et de répartiteur de la charge de ces ajustements, il n'en demeure pas moins vrai que, dans la majorité des cas, les gouvernements refusent d'assumer, sur le plan agricole, les conséquences du double fait que les prix agricoles communs sont exprimés en Ecu et que les ajustements monétaires entraînent des variations des prix agricoles communs exprimés en monnaies nationales. D'où la création des montants compensatoires monétaires (MCM). Mais il n'en demeure également pas moins vrai que ces palliatifs que sont les MCM entraînent des distorsions dans la situation des producteurs agricoles de la Communauté. D'où leur nécessaire démantèlement.

I. — Analyse et critique des MCM

a) Analyse des MCM

Les MCM ont été instaurés, pour la première fois, à l'occasion de la dévaluation du franc français, le 8 août 1969 (5). Comme suite à cette dévaluation, les prix agricoles communs, exprimés en Ecu, auraient dû augmenter lors de leur traduction en francs français. Le gouvernement français a demandé à conserver, pour les seuls actes de la PAC, l'ancienne parité. Il justifiait cette demande à l'aide du raisonnement suivant : la dévaluation de la monnaie d'un Etat étant la résultante d'une rupture entre les flux monétaires et les flux réels de son économie, il serait contradictoire d'accompagner cette dévaluation d'une hausse

de prix, et notamment des prix des denrées alimentaires, alors que, généralement, la dévaluation est accompagnée d'un plan de rigueur dont l'élément principal est bien souvent un blocage plus ou moins fort des prix et des salaires. Par ailleurs, la dévaluation et le plan de rigueur qui l'accompagne, font appel à la solidarité nationale. Il serait difficilement justifiable d'en exclure une catégorie de citoyens, les agriculteurs, sous prétexte que leurs prix étant fixés en Ecu, ils bénéficient d'une sorte de clause-or qui les met à l'abri des aléas de leur politique nationale. En conséquence, et à titre exceptionnel et temporaire, l'Etat membre ayant subi cet accident monétaire est autorisé par la Communauté à *maintenir son ancienne parité monétaire* pour les actes de la PAC, pendant le temps nécessaire au rééquilibrage de ses agrégats économiques. L'existence de ces deux parités crée un certain nombre de problèmes auxquels les montants compensatoires monétaires (MCM) apportent une solution temporaire. Ce raisonnement, politiquement compréhensible, présente cependant une importante faille économique dans la mesure où l'évolution de l'inflation et sa répercussion sur le secteur agricole sont sous-estimées (voir ci-dessous : critique des MCM).

La Communauté a accepté qu'un Etat membre, pour raison d'équilibre de ses agrégats économiques, ne tire pas, sur le plan agricole, les conclusions logiques de sa dévaluation. Cependant, elle ne peut admettre que cette exception à l'orthodoxie communautaire lui procure un avantage particulier. En effet, si un Etat membre dévalue et garde son ancienne parité vis-à-vis de ses partenaires pour les produits agricoles, il bénéficie d'une prime de change vis-à-vis de ses partenaires ce qui lui permet d'exporter ses produits agricoles dans les autres Etats membres de la Communauté et de créer ainsi des déséquilibres de marché, uniquement fondés sur des écarts monétaires. Pour éviter qu'il n'y ait des mouvements spéculatifs de marchandises induits par ces écarts, il faut combler à l'aide de montants compensatoires monétaires (MCM) les différences de prix résultant de ces modifications monétaires. Dès lors, l'effet de change est neutralisé et la situation d'indifférence qui prévalait avant la dévaluation est maintenue. A ce titre, et à ce seul titre, il est tout à fait erroné d'écrire, ainsi qu'on le lit trop souvent sous la plume de certains auteurs, que les MCM « agissent comme des droits de douane à l'exportation pour les Etats membres ayant dévalué et comme des primes à l'exportation pour les Etats membres ayant réévalué ». On peut donc constater que le MCM est, en fait, la récupération anticipée d'une prime de change, générée par le fait que l'Etat membre qui a dévalué refuse de tirer les conséquences internes de ce que les prix agricoles communs sont établis en Ecu. A ce titre, on peut donc estimer que le schéma est neutre. Cependant, par suite de la prise en compte de certains éléments de la réalité des échanges commerciaux et par suite de la multiplication des ajustements monétaires et de la pérennité des MCM, on peut dire que le principe de neutralité du système est difficilement défendable.

b) Critique du système

La neutralité du système décrit ci-dessus souffre plusieurs exceptions :

(5) Cf. : « Politique monétaire et politique agricole ; une leçon pour l'avenir : la dévaluation du franc » par Pierre Baudin, in « Revue du Marché Commun », n° 128, novembre-décembre 1969, pp. 561-564.



1. Tous les produits agricoles sous organisation commune de marché ne sont pas soumis à MCM. Sont soumis à MCM, la plupart des produits à prix d'intervention, pour lesquels il existe une relation étroite, directe, entre les prix de marché et les prix d'intervention. Il s'agit essentiellement des céréales, des produits laitiers, du sucre, de la viande bovine, de la viande porcine, des œufs, de la volaille et du vin. Un système spécial (montants différentiels) est appliqué aux graines oléagineuses et des MCM peuvent, dans certains cas, être instaurés pour l'huile d'olive importée. Donc, lorsqu'un Etat membre dévalue, pour les produits non soumis à MCM, il bénéficie, vis-à-vis de ses partenaires, d'une prime de dévaluation. Le raisonnement inverse s'applique en cas de réévaluation.

2. Le schéma exposé ci-dessus est un schéma d'équilibre instantané qui doit être replacé dans l'évolution des agrégats économiques. Les prix agricoles communs sont fixés une fois par an pour la campagne agricole à venir. Or, lorsqu'un Etat membre commence à avoir une économie en surchauffe, il ne procède pas immédiatement à une dévaluation. Il s'écoule un certain temps avant qu'il ne s'y résigne, temps durant lequel les prix des inputs agricoles augmentent sans que les prix de soutien n'augmentent. Lorsque la dévaluation survient, le gouvernement refuse, pour les raisons exposées ci-dessus, l'ajustement des prix agricoles de soutien qui dans le cas des productions excédentaires conditionnent les prix de marché. Après la dévaluation, l'inflation ne s'arrête pas immédiatement ; elle peut même se poursuivre sans que les prix agricoles de soutien ne soient ajustés. Certes, le différentiel d'inflation entre Etats membres peut servir de base au démantèlement des MCM, comme on le verra ci-dessous ; mais l'analyse dynamique démontre que le système n'est pas neutre du point de vue de la position concurrentielle des producteurs agricoles de la Communauté.

3. La compensation monétaire est, en fait, incomplète. En effet, il faut distinguer, d'une part, entre l'écart monétaire, qui est la différence entre le taux-pivot nouveau et l'ancien, et, d'autre part, le MCM qui est destiné à compenser cette différence lors d'un échange extérieur. En fait, on admet une franchise de 1 point de pourcentage pour les monnaies qui réévaluent (MCM positifs) et de 1,5 point de pourcentage pour les monnaies qui dévaluent (MCM négatifs). Ces franchises ont pour but de compenser, dans une certaine mesure, les variations des monnaies autour des taux pivots et les variations du prix de marché par rapport au prix d'intervention.

Par ailleurs, pour les monnaies qui ne respectent pas la discipline des variations maximales instantanées bilatérales de 2,25 % à l'intérieur du système monétaire européen (livre britannique, lire italienne et drachme grecque), il a été nécessaire de créer des MCM variables, étant donné que les cours de ces monnaies varient au jour le jour. Dans le calcul spécial qui a été mis au point (voir ci-dessous), il a été décidé qu'au cas d'une variation d'une semaine à l'autre, le MCM retenu pour ces monnaies ne serait modifié que si l'écart monétaire, franchise déduite (1,5 % pour la lire et la drachme et 1 % pour la livre anglaise), était supérieur de 1 point de pourcentage à l'écart monétaire constaté la semaine précédente.

Toutes ces règles, y compris d'autres règles plus complexes, ont comme conséquence que, d'une part, l'écart monétaire effectif n'est pas entièrement comblé par le MCM et que, d'autre part, il ne l'est pas immédiatement. En effet, les instances communautaires cherchent un moyen terme entre la rigidité du système et les nécessaires souplesse et sécurité des échanges. Le fait de modifier trop souvent les MCM crée une incertitude supplémentaire dans de tels échanges ; de même, la création d'un MCM pour un écart relativement faible alourdit les procédures commerciales. Mais ces deux considérations ont leurs propres limites : la disparité des positions concurrentielles des producteurs agricoles européens et l'incitation à des spéculations purement monétaires. Le système de franchises, mais à des taux faibles, préfixés et non négociables, est le moyen terme entre ces exigences, mais il diminue la neutralité du système.

4. Le MCM est forfaitaire et pour certains produits ce caractère forfaitaire est encore plus accentué. En effet, il est aisé d'appliquer un MCM sur un produit primaire homogène, tel que le blé ou le sucre. Mais, comment appliquer un MCM sur une préparation à base de viandes ou sur une boîte de conserve de pêches au sirop, voire même simplement sur un porc ? Dans ce cas, il est nécessaire d'utiliser des coefficients forfaitaires. Or, il est évident que ces coefficients forfaitaires sont des résultats de calculs théoriques qui ne sauraient représenter la réalité et qui, par là même, incitent à certaines substitutions (édulcorants au lieu de sucre ; margarine au lieu de beurre ; soja ou manioc au lieu de céréales, etc.). Dans ce cas également, la compensation monétaire ne peut être, par définition, exacte et le système n'est pas neutre.

5. L'existence de MCM alourdit les échanges en créant des charges supplémentaires. En effet, lors d'un échange commercial, les parties en présence doivent remplir des formulaires ad hoc pour s'acquitter des MCM ou pour les percevoir. Ces formalités alourdissent les coûts d'expédition et, dans certains cas, peuvent même causer des dommages aux parties contractantes, étant donné que les remboursements au titre des MCM s'effectuent avec un certain délai, sans remboursement d'intérêt.

6. L'existence des MCM est un facteur d'incitation à la fraude. Le cas de marchandises qui passent des frontières plusieurs fois par jour en revenant par des chemins non surveillés est trop classique pour qu'on le décrive complètement. Mais il est symptomatique des manœuvres effectuées surtout quand les écarts monétaires dépassent certaines limites. En 1976, l'écart monétaire entre la livre britannique et le Deutsche Mark atteignait, en effet, les 60 %. Actuellement (14 janvier 1985), il est d'environ 7 % entre le DM et la drachme.

7. Les MCM constituent un coût important pour le budget des Communautés. En effet, étant donné que les MCM sont partie intégrante de la politique agricole commune, les dépenses induites par ces MCM sont inscrites au budget des Communautés. En 1983 et 1984, ces dépenses ont oscillé autour de 400 millions d'Ecu par an, soit près de 3 % des dépenses agricoles.

8. Les MCM ont servi à moduler les hausses de prix de certains produits agricoles. Pendant plus de 10 ans, le Conseil avait résisté à la tentation d'utiliser les MCM pour moduler les hausses de prix de certains produits agricoles. Pendant plus de 10 ans, les MCM étaient démobilisés uniformément et non pas selon les produits. Cette attitude permettait d'ailleurs d'affirmer dans les instances internationales que les MCM ne constituaient pas, vis-à-vis des pays tiers, des instruments de politique commerciale internationale et, qu'à ce titre, ils étaient neutres. Or, en 1983, le Conseil a décidé un démantèlement des MCM positifs de 3,2 points pour l'Allemagne et de 2,65 points pour les Pays-Bas (6). Mais, pour le lait, le Conseil a limité le démantèlement à 2,2 points en Allemagne et à 1,85 point aux Pays-Bas, l'élément restant, soit respectivement 1 point et 0,8 point, étant éliminé au début de la campagne 1984/85. En ce qui concerne les céréales, la réduction du MCM a été limitée à 2,7 points en Allemagne et à 2,25 points aux Pays-Bas, l'élément restant, soit respectivement 0,5 et 0,4 point, étant éliminé au début de la campagne 1984/85. Par ailleurs, en ce qui concerne le démantèlement des MCM négatifs de la France, le Conseil a décidé un démantèlement supplémentaire de 2,2 points pour la viande porcine avec entrée en vigueur dès le 23 mai 1983 et de 2,2 points supplémentaires à compter du début de la campagne 1983/84, soit le 1^{er} novembre 1983, ce qui a été fait et qui a ainsi ramené le MCM français sur la viande porcine à zéro. En modulant les démantèlements des MCM, à l'intérieur d'un Etat membre, selon les produits, le Conseil a ainsi brisé la neutralité des MCM, qui deviennent alors, dans ce cas, un instrument de la politique des prix.

9. Enfin, une des critiques majeures ne concerne pas les MCM eux-mêmes, mais le système agri-monnaire dans sa totalité. Cette critique a fait l'objet de débats contradictoires très passionnés. Elle repose sur le raisonnement suivant : les ajustements monétaires sont la résultante des tensions entre les grands agrégats économiques d'un Etat. L'ensemble des secteurs de l'économie sont donc touchés par ces ajustements monétaires qui, en fait, ne sont que l'expression de déséquilibres économiques. Dès lors, d'une part, il est injuste d'isoler le secteur agricole du rééquilibrage qui est imposé aux autres secteurs de l'économie et, d'autre part, lors du démantèlement des MCM, on ne fait que revenir à une situation normale. Donc, il est injustifié d'octroyer une compensation lorsque cette normalisation aboutit à une baisse des prix agricoles communs et il est impératif d'augmenter les prix agricoles communs lors d'une dévaluation. Ne pas agir ainsi, c'est, d'une part, mettre les agriculteurs dans des situations concurrentielles différentes et, d'autre part, c'est, ici encore, utiliser les MCM comme un instrument de la politique des prix pour pallier des situations qui ne sont pas induites par les variations monétaires.

En conclusion, s'il est vrai que le système agri-monnaire constitue pour les Etats membres un amortisseur des variations brutales des changements de parité, il ne saurait être un élément permanent de la po-

litique agricole commune. A long terme, ses imperfections l'emportent sur ses avantages à court terme et le système des MCM contient ses propres limites.

C'est pourquoi, la Communauté a tenté, avec un certain succès, d'éliminer les MCM. Il n'est pas possible, dans cet article, de rappeler le long cheminement monétaire des 15 dernières années. On se contentera donc d'exposer seulement la situation actuelle.

II. — La situation agri-monnaire actuelle

Les monnaies de la Communauté sont soumises au système monétaire européen (SME) qui est, notamment, caractérisé par une unité monétaire commune, l'Ecu, par des mécanismes de change et par certaines disciplines monétaires. Depuis le 17 septembre 1984, toutes les monnaies de la Communauté entrent dans la composition de l'Ecu. Mais la drachme grecque et la livre sterling y entrent sur base de taux-pivots fictifs. En effet, du point de vue de la discipline monétaire, les Etats membres de la Communauté se répartissent en trois catégories :

a) Les Etats membres qui se sont engagés à ce que leurs monnaies respectent une marge bilatérale instantanée maximale de variation de 2,25 % (Allemagne, France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark et Irlande).

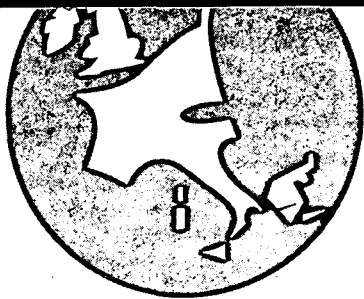
b) L'Italie qui s'est engagée à respecter une marge bilatérale instantanée maximale de 6 %.

c) Le Royaume-Uni et la Grèce qui n'ont pris aucun engagement de respect de marges prédéterminées.

Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, la politique agricole commune ne peut accepter qu'il y ait des variations importantes dans les « valeurs » des monnaies sous peine de déclencher d'importants mouvements de produits agricoles pour des motifs de spéculation monétaire. Il faut donc que les taux de conversion utilisés pour les actes de la politique agricole commune soient fixes. Ces taux fixes sont appelés taux représentatifs ou taux verts. Ils permettent de traduire en monnaie nationale les prix et montants fixés en Ecu.

Face à cette exigence de stabilité, on constate qu'il existe des monnaies qui peuvent fluctuer instantanément à l'intérieur d'une marge de 2,25 % et d'autres monnaies qui peuvent fluctuer au-delà de cette marge. Pour calculer l'écart monétaire réel entre le taux vert et le taux de marché de chaque monnaie et, éventuellement, compenser cet écart, il faut donc appliquer deux méthodes de calcul. Pour les monnaies respectant la marge de 2,25 %, l'écart monétaire est égal à la différence entre le taux-pivot et le taux vert ; pour les autres monnaies européennes, l'écart monétaire est égal à la différence entre la moyenne des taux du jour et le taux vert de chaque monnaie. Pour les monnaies respectant la marge de 2,25 %, l'écart monétaire réel est donc fixe, il ne varie qu'à l'occasion d'une décision de changement de parité et, dans ce cas, on parlera de *MCM fixes*. Pour les autres monnaies, l'écart monétaire réel est quotidiennement mouvant, et, dans ce cas, on parlera de *MCM variables*. Cependant, la révision éventuelle du MCM va-

(6) Cf. : « La fixation des prix agricoles pour 1983/1984 » par Pierre Baudin in « Revue du Marché Commun », n° 268, juin-juillet 1983, pp. 290-306.



riable n'a lieu que toutes les semaines, même si les cours varient quotidiennement.

Par ailleurs, dans la mesure où le taux vert est supérieur au taux du marché (taux-pivot ou taux constaté sur les marchés) et dans la mesure où cet écart est compensé par un MCM, on parlera de *MCM positif*, tandis qu'on utilisera les termes de *MCM négatif* dans le cas contraire. L'écart monétaire entre le taux vert et le taux de marché n'est pas entièrement compensé pour les raisons exposées ci-dessus. Il y a des franchises qui sont de 1,50 point de pourcentage pour les MCM négatifs et de 1 point pour les MCM positifs et, également, des variations des monnaies autour de leurs taux-pivots. Ayant donc exposé les différentes données du problème, il suffit de les combiner pour calculer les MCM actuellement en vigueur.

1. Le calcul des MCM

Il sera différent selon les marges de fluctuation des monnaies de la Communauté.

a) Cas des monnaies respectant la marge de fluctuation de 2,25 %. L'écart monétaire réel est égal à la différence, en pourcentage, entre le taux-pivot et le taux vert de la monnaie étudiée. Pour le franc français, le calcul est le suivant :

taux-pivot (TP) : 1 Ecu = 7,10589 FF (7)

taux vert (TV) : 1 Ecu = 6,86866 FF

écart monétaire réel : $(1 - \frac{TP}{TV}) \times 100 = -3,454$

(arrondi à 3 chiffres).

Si on déduit la franchise de 1,5, puisque la France a des MCM négatifs, on obtient l'écart monétaire appliqué de -2,0 % (arrondi à un chiffre).

Bien souvent, on assimile écart monétaire appliqué et MCM. L'écart monétaire appliqué est un pourcentage tandis que le MCM, comme son nom l'indique, est un montant à acquitter ou à percevoir selon l'opération effectuée et la situation monétaire de l'Etat membre de l'opérateur. Pour calculer le MCM, il suffit donc d'appliquer la formule :

prix en Ecu \times taux vert \times écart monétaire appliqué.

Le prix d'intervention de l'orge pour 1984/85 est de 182,73 Ecu/tonne ; le MCM que devra acquitter un exportateur d'orge français est donc de $182,73 \times 6,86866 \times 2 \% = 25,10$ FF par tonne.

b) Cas des monnaies ne respectant pas la marge de fluctuation de 2,25 % : la méthode est la même ; mais, dans ce cas, un élément, le taux-pivot, n'existe pas (livre, drachme) ou ne peut être retenu (lire) car les fluctuations de la lire sont trop amples (6 %) ; le taux-pivot est remplacé par un taux fluctuant chaque jour. Il faut donc apprécier la dérive de la monnaie fluctuante (livre britannique, lire italienne et drachme grecque) par rapport aux autres monnaies de la Communauté. La méthode est la suivante (voir exemple chiffré en Annexe I) :

(7) Le taux-pivot ici retenu est le taux-pivot (1 Ecu = 6,874553) multiplié par le coefficient correcteur (1,03365). Cf. point III a) 2., l'explication du coefficient correcteur.

1) pour une monnaie « flottante », par exemple, la lire italienne, on va relever pendant une semaine (du mercredi au mardi suivant), la valeur des taux croisés, calculée pour 1 Ecu, entre la lire et les monnaies à fluctuation maximale de 2,25 % à partir des données publiées au Journal Officiel et on calcule ensuite la moyenne arithmétique de ces 5 jours ouvrables (1 Ecu en liras italiennes divisé par le taux-pivot de chaque monnaie à fluctuation de 2,25 % ; exemple : le taux constaté de la lire sur les marchés est en moyenne 1 Ecu = 1 383,055529, le taux-pivot du franc français est de 1 Ecu = 6,874553 FF donc le taux croisé moyen de la semaine = 201,184794) ;

2) pour chaque monnaie, on compare la valeur moyenne obtenue à un taux de référence qui est égal au taux vert de la lire (1 Ecu = 1 340,9984) divisé par le taux-pivot de chaque monnaie à fluctuation maximale de 2,25 % ;

3) de cette comparaison, résulte un écart ; on établit la moyenne arithmétique de ces écarts ;

4) on la diminue de la franchise de 1,5 point puisque l'Italie a des MCM négatifs ;

5) si l'écart ainsi obtenu est compris entre 0 et 0,5, il n'y a pas de MCM ; si l'écart est supérieur à 0,5 et inférieur ou égal à 1, il y a MCM et ce MCM est calculé à partir de l'écart de 1. Au-dessus de 1, le MCM est calculé à partir de la valeur de l'écart ;

6) pour savoir si, d'une semaine à l'autre, il est nécessaire de modifier le MCM de la lire, on compare les écarts des deux semaines. Le MCM n'est modifié que si cet écart est égal ou supérieur à un point de pourcentage.

Cette technique peut paraître complexe. En fait, elle est due essentiellement au fait que les trois monnaies auxquelles elle s'applique ont des fluctuations parfois très amples et qu'il est donc nécessaire de raccrocher ces trois monnaies aux autres monnaies à fluctuations maximales de 2,25 %.

2. Les taux de conversion réels utilisés pour la constatation des données du marché mondial

Sans entrer dans la technique du calcul, on peut préciser que la valeur de l'Ecu, telle qu'elle est publiée journalièrement au Journal Officiel de Communautés européennes, n'est pas utilisée telle quelle pour les actes de la politique agricole commune. Pour les monnaies respectant une marge de fluctuation de 2,25 %, on retient comme taux de conversion réel, pour la constatation des données du marché mondial, les taux-pivots exprimés en Ecu (8). Pour les autres monnaies européennes, on part des valeurs journalières de l'Ecu exprimées dans les différentes monnaies, telles qu'elles sont publiées quotidiennement au Journal Officiel et on applique une méthode de calcul semblable à celle qui vient d'être décrite au point II. 1. b., afin d'établir une valeur de la livre, de la lire et de la drachme en Ecu. Ces calculs permettent de déterminer la différence entre l'écart de la semaine en cours et celui de la semaine antérieure. Si la différence est égale ou supérieure à 1 point, le taux de

(8) Corrigé du coefficient correcteur pour les produits dont la campagne 1984/85 a commencé.

conversion à utiliser le lendemain est la moyenne hebdomadaire de la monnaie concernée (livre, lire ou drachme) obtenue à partir des taux croisés de cette monnaie par rapport aux monnaies respectant la marge de 2,25 %. Enfin, pour les taux de conversion des monnaies non communautaires (dollar, yen, franc suisse, etc.), les calculs hebdomadaires partent des valeurs de l'Ecu publiées au Journal Officiel. La même méthode que celle décrite au point II. 1. b. est appliquée mais comme il n'y a pas de taux vert pour ces monnaies, on retient comme taux de référence la dernière valeur de cette monnaie déclarée auprès du Fonds monétaire international et convertie en Ecu avec le coefficient de 1,208953 (coefficient de passage de l'unité de compte agricole à l'Ecu).

3. Etat des MCM au 21.01.85

— Ont un MCM de zéro les Etats membres suivants : la Belgique, le Luxembourg, le Danemark, l'Irlande et l'Italie.

— Ont des MCM positifs : l'Allemagne et les Pays-Bas.

— Ont des MCM négatifs : la France, la Grèce et le Royaume-Uni.

Il faut cependant préciser deux points importants :

— l'Italie, le Royaume-Uni et la Grèce ont des monnaies fluctuant librement ou à l'intérieur d'une large bande. Donc, en fonction de l'évolution de leurs monnaies, ces Etats membres peuvent, d'une semaine à l'autre, avoir des MCM positifs, négatifs ou nuls. Inversement, pour les autres Etats membres, une modification du MCM n'intervient que par changement de taux vert ou de taux-pivot.

— Lors d'une modification de parité (du taux vert ou du taux-pivot), le MCM nouveau qui en découle n'est, en général, d'application qu'au début de la campagne des différents produits. Cependant, le Conseil peut décider une mise en œuvre immédiate pour certains produits ou pour tous les produits. C'est pourquoi, selon les produits, le MCM peut être différent à certaines périodes de l'année. Par exemple, pour la France, au 21.01.85, le MCM est de zéro pour la viande porcine et le vin. Il est de -1 % pour le lait et de -2 % pour les autres produits. La situation au 21.01.85 est donnée en annexe II.

On a donc pu analyser comment naissent les MCM, comment ils étaient calculés mais aussi comment ils engendraient, à long terme, des situations de rupture de position concurrentielle des différents producteurs de la Communauté. C'est pourquoi les instances communautaires ont toujours essayé, avec un certain succès, d'éliminer les MCM.

III. — L'élimination des MCM

On analysera successivement les méthodes actuelles de démantèlement des MCM et les engagements politiques pour les démantèlements futurs.

a. Les méthodes d'élimination des MCM

Le principe est simple. A partir du moment où le MCM est créé par suite d'un écart entre le taux-pivot

(ou le taux du marché) et le taux vert utilisé pour les actes de la politique agricole commune, la diminution de cet écart entraîne la diminution et, à la limite, la suppression du MCM. Pendant près de 15 ans, le Conseil a utilisé cette méthode ; depuis le 30 mars 1984, le Conseil a également utilisé une nouvelle méthode d'élimination des MCM dite méthode du coefficient correcteur. Ce sont ces deux méthodes qui sont décrites ci-dessous.

1. Méthode classique de démantèlement des MCM

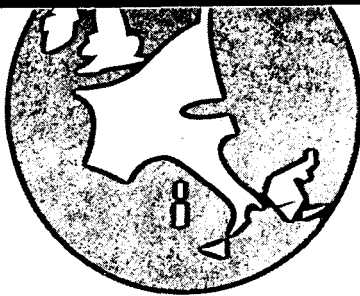
Le MCM est démantelé parce que le taux vert est rapproché du taux-pivot pour les monnaies respectant la marge de fluctuation de 2,25 % ou du taux de marché pour les autres monnaies. C'est le cas classique. L'Etat membre qui a dévalué ou révalué avait demandé de conserver l'ancienne parité pour les actes de la politique agricole commune et cette ancienne parité, dite taux vert, est maintenant rapprochée du taux-pivot ou du taux de marché, voire confondue avec ce taux, à la demande de l'Etat membre et au cours de discussions au sein du Conseil. Il faut bien préciser la signification d'une telle manœuvre. Quand le taux vert est augmenté (dévalué), cela signifie que les prix en monnaies nationales sont augmentés.

Autrement dit, quand les agriculteurs français demandent la suppression des MCM français, cela signifie qu'ils demandent une hausse des prix de soutien agricoles exprimés en francs français. Quand ils demandent la suppression des MCM allemands, cela signifie qu'ils demandent une diminution du soutien des prix allemands exprimés en Deutsche Mark.

Du point de vue politique, les forces en présence sont différentes. Lorsqu'il est question de démanteler des MCM négatifs, donc de faire monter les prix nationaux dans un Etat membre comme la France, l'Italie ou la Grèce, sont généralement en faveur du démantèlement : les Ministres de l'Agriculture de ces Etats membres, poussés par leurs agriculteurs ; sont généralement réticents : les Ministres de l'Economie et des Finances de ces Etats membres, mais aussi certains Ministres de l'Agriculture et des Finances des autres Etats membres qui craignent un encouragement à la production dans l'Etat membre qui démantèle ses MCM négatifs, donc un accroissement possible des dépenses d'écoulement des surplus avec, en plus, une part de marché plus grande pour l'Etat membre désirant démanteler ses MCM négatifs.

Le raisonnement inverse ne peut être mené qu'en partie dans le cas de démantèlement de MCM positifs. En effet, c'est prendre un risque d'impopularité important que d'accepter que les prix de soutien agricoles, exprimés en Deutsche Mark ou en florins, soient diminués sans que ce soit au corps défendant du gouvernement allemand ou néerlandais. C'est pourquoi la Communauté a un stock de MCM positifs plus important que le stock des MCM négatifs et que les négociations pour leur démantèlement sont plus âpres.

Il faut donc essayer de trouver une explication logique, économique qui puisse justifier aux yeux de leurs électeurs et à ceux de leurs autres collègues du gouvernement les décisions d'augmenter ou de baisser, en monnaies nationales, les prix de soutien agricole. Jusqu'à présent, cette justification a été trouvée dans les différentiels d'inflation. Prenons un exemple



simplifié. Supposons qu'à la suite de calculs poussés, les experts communautaires estiment qu'une hausse moyenne de 5 % en Ecu des prix agricoles institutionnels est souhaitable pour répondre aux exigences et contraintes de la politique agricole commune et notamment pour faire face aux conséquences de l'inflation. Supposons que cette inflation soit de 3 % en Allemagne et de 10 % en France. Supposons que les MCM d'Allemagne soient de 5 % et ceux de la France de 10 %. Une hausse de 5 % en Ecu serait trop importante en Allemagne puisque l'inflation n'y est que de 3 % et elle serait insuffisante en France puisque l'inflation y est de 10 %. Dès lors, il est possible de moduler les hausses en monnaies nationales en démantelant les MCM. Si on diminue les MCM allemands de 2 points, cela signifie que les prix agricoles en DM diminuent de 2 % ; mais comme la hausse des prix en Ecu est de 5 %, cela aboutit à une hausse en DM de 3 %, compensant ainsi le taux d'inflation. Inversement, un démantèlement des MCM français de 5 points entraîne une hausse des prix en francs français de 5 % qui, ajoutés à la hausse en Ecu de 5 %, aboutit à une hausse en francs français de 10 % qui compense le taux d'inflation.

Cet exercice comptable a été mené dans le passé, mais il est évident qu'il contient ses propres limites. On en signalera deux qui sont majeures. La première est que le système peut fonctionner quand on a une possibilité de hausse de prix en Ecu suffisamment importante. Mais si la situation excédentaire des marchés agricoles exige un gel des prix agricoles en Ecu, voire même une diminution de la moyenne de ces prix, ainsi que cela a été décidé pour 1984/85, la marge de manœuvre est réduite, et, socio-politiquement, difficilement acceptable. Si on n'accepte pas une réduction du pouvoir d'achat agricole qui se traduise par une diminution absolue des prix agricoles dans l'Etat membre à MCM positifs et par une hausse des prix agricoles inférieure aux taux d'inflation dans les Etats membres à MCM négatifs, l'alternative peut être recherchée dans une hausse des prix en Ecu, contraire à l'équilibre des marchés, ou dans une compensation des pertes de revenus par des aides nationales neutralisant le rôle des prix en tant qu'orientateur, régulateur et répartiteur des productions.

La seconde limite de ce système de démantèlement est qu'en terme de dynamique économique, il est cumulatif, voire même circulaire. En effet, pour permettre un démantèlement des MCM modulé selon les taux d'inflation, il faut qu'il y ait des différentiels d'inflation. Or, s'il y a des différentiels d'inflation, ils se traduisent généralement, à terme, par des ajustements monétaires qui, à leur tour, créent des MCM supplémentaires. Donc, pour fonctionner, le système doit s'auto-entretenir pour, selon la théorie des jeux, aboutir à un résultat nul. La pratique des négociations du Conseil démontre qu'on n'aboutit pas à un résultat nul mais, au contraire, à une accumulation de MCM positifs, étant donné que s'il est aisé de démanteler les MCM négatifs, le démantèlement des MCM positifs, et notamment allemands, a, dans le passé, été toujours inférieur au taux idéal déduit du taux d'inflation et de la croissance de la productivité. C'est pourquoi, le 30 mars 1984, le Conseil a adopté une autre méthode de démantèlement des MCM.

2. La méthode du coefficient correcteur

Le principe en est simple. Les MCM naissent de ce qu'il y a un écart entre le taux vert et le taux-pivot ou le taux de marché. Ils disparaissent quand les deux taux sont confondus. Dans la méthode classique, le taux vert doit rejoindre le taux-pivot. Dans la méthode du coefficient correcteur, on part de l'hypothèse que tous les taux-pivots sont dévalués du montant du coefficient correcteur, ce qui signifie que les taux-pivots des Etats membres à MCM positifs se rapprochent des taux verts, donc que les MCM positifs diminuent et que les taux-pivots des Etats-membres à MCM négatifs s'éloignent des taux verts, donc que les MCM négatifs augmentent. Il suffit ensuite de démanteler immédiatement les MCM négatifs générés par cette opération et le bilan final s'établit ainsi :

- les MCM positifs (allemands, néerlandais et britanniques) ont été réduits d'un montant proche du coefficient correcteur, mais *sans baisse* des prix agricoles exprimés en DM, en florins ou en livres.

- Les MCM négatifs ou nuls ne sont pas modifiés du seul fait de cette double opération, mais les prix agricoles exprimés en monnaies nationales sont, dans ce cas, augmentés du montant du coefficient correcteur.

Le raisonnement ci-dessus se fonde sur des modifications des taux-pivots. Pour les monnaies qui ne respectent pas la marge de fluctuation de 2,25 % (lire, drachme et livre britannique), on ne peut dévaluer les taux-pivots. Mais on a vu, point II. 1. b., que les MCM étaient calculés pour ces monnaies à partir de taux de référence, il suffit donc pour ces monnaies qui sont rattachées aux autres monnaies du SME d'introduire dans les taux de référence les taux-pivots dévalués du coefficient correcteur.

Ainsi, donc, la démobilité des MCM peut se faire soit par rapprochement du taux vert vers le taux-pivot (méthode classique), soit par rapprochement du taux-pivot vers le taux vert (méthode du coefficient correcteur), soit par combinaison des deux méthodes, ce qui a été fait lors de la dernière décision du Conseil du 30 mars 1984 (9). Ceci était une action normative. Mais il faut préciser que, pour les monnaies « flottant » peu (lire avec une marge de 6 %) ou beaucoup (drachme et livre britannique), la fluctuation de ce qui serait un « taux-pivot mobile » pour ces monnaies a le même effet que le coefficient correcteur. Ceci est particulièrement net pour la livre britannique qui, au gré de ses fluctuations, génère des MCM qui sont tantôt positifs, tantôt négatifs et tantôt nuls.

3. Les décisions du Conseil du 30 mars 1984

A l'occasion de la fixation des prix agricoles pour la campagne 1984/85, les Ministres ont procédé à un certain nombre de démantèlements de MCM (voir la situation actuelle en annexe). Mais, le 30 mars 1984, les Ministres ont fait un pas supplémentaire en prenant des engagements de démantèlement des MCM pour le futur.

(9) Pour une analyse détaillée des décisions du Conseil, voir Pierre Baudin : « La fixation des prix agricoles pour 1984-1985 » in « Revue du Marché Commun », n° 278, juin 1984, pp. 252-266.

ANNEXE I

Calcul de l'écart monétaire appliqué pour le MCM de la lire

Semaine du 15.08.84 au 21.08.84						
Date	FB/FLUX (1)	DKR (1)	DM (1)	FF (1)	HFL (1)	IRL (1)
15.08.84	30.440784	168.726512	614.957324	200.340124	546.354361	1895.295417
16.08.84	30.547199	169.125340	617.110580	201.064644	547.873795	1902.051995
17.08.84	30.614200	169.411183	618.381364	201.422953	548.766898	1908.406632
20.08.84	30.648241	169.578194	618.906348	201.606178	548.464752	1910.011348
21.08.84	30.634572	169.692885	618.674505	201.490073	548.302169	1909.951208
Moy. du 15.08.84 au 21.08.84	30.576999	169.306823	617.606024	201.184794	547.952395	1905.143320
Taux de référence (2)	29.865800	164.721000	598.169000	195.067000	530.889000	1847.900000
Taux écart (3)	- 2.381	- 2.784	- 3.249	- 3.136	- 3.214	- 3.098
Moy. écart						- 2.977
Diminution conf. à l'Art. 2, par. 1 bis, alinéa du règl. (CEE) n° 974/71						- 1.500
						- 1.477
Ecart corrigé de la dernière fixation						- 0.795
						- 0.682
Ecart à retenir pas de changement						- 1.0

- 1) Pour 1 Ecu, diviser la lire sur le marché du pays par le taux-pivot du pays
2) Taux vert de la lire divisé par le taux-pivot des monnaies de chaque pays
3) Division de la moyenne hebdomadaire par le taux de référence $\times 100$

ANNEXE II

Montants compensatoires monétaires. Taux retenus en %

Date de validité : 21.01.85

Monnaies	Ecart à appliquer		Monnaies	Ecart à appliquer	
UEBL (BFR/LFR)	Tous les produits	0	DKR	Tous les produits	0
HFL	Lait et produits laitiers	+ 2,9	FF	Lait et produits laitiers	- 1,0
	Viande bovine + sucre	+ 1,8		Viande porcine + vin	0
	Céréales	+ 2,4		Viande bovine + sucre	- 2,0
	Œufs et volaille + viande porcine (1)	+ 2,4		Céréales + œufs et volaille	- 2,0
DM	Lait et produits laitiers	+ 2,9	IRL	Tous les produits	0
	Viande bovine + sucre	+ 1,8	LIT	Tous les produits	0
	Vin	0	UKL	Tous les produits	- 3,6
	Céréales	+ 2,4	DRA	Vin	0
	Œufs et volaille + viande porcine (1)	+ 2,4		Autres produits	- 3,6

(1) L'écart retenu pour la fixation du coefficient monétaire : + 1,8.

— Au 1^{er} janvier 1985, les MCM positifs allemands ont été démantelés de 5 points et les MCM positifs néerlandais de 0,6 point pour le lait, de 0,7 point pour les céréales et 0,8 point pour les autres produits. Cette opération permet non seulement un démantèlement supplémentaire de MCM positifs, mais aussi un alignement des MCM allemands et néerlandais qui sont alors de +2,9 pour le lait, de +2,4 pour les céréales et de +1,8 pour les autres produits. Ce déman-

tèlement s'est fait par la méthode classique, c'est-à-dire avec baisse du taux vert, donc baisse des prix agricoles en DM et en florins. C'est une situation difficile pour les agriculteurs, surtout pour les agriculteurs allemands. C'est pourquoi, le Conseil a autorisé l'Allemagne à compenser cette diminution des revenus agricoles par un allègement de la TVA. Le montant de cette aide sera égal à 3 % du prix hors TVA payé par l'acheteur du produit agricole. Quoique la démobilisa-



tion des MCM ait été fixée à 5 points, c'est un pourcentage de 3 % qui a été retenu, parce que les MCM ne s'appliquent pas à tous les produits agricoles tandis que l'aide, par le biais de la TVA, s'appliquera à tous les produits agricoles. Il faut d'ailleurs souligner que le Conseil a aussi décidé une participation financière de la Communauté à cette action puisque l'Allemagne recevra du budget des Communautés : 120 millions d'Ecu en 1985 et 100 mio en 1986.

— Les MCM positifs restant après le 1^{er} janvier 1985 (de +1,8 à +2,9 selon les produits) devront être éliminés avant le début de la campagne 1987/88. Cette élimination devra se faire sans effet négatif sur les prix exprimés en Deutsche Mark ou en florins.

— Si, entre le 1^{er} avril 1984 et le 1^{er} avril 1987, par suite de réévaluations, des MCM positifs étaient créés, ils seraient immédiatement démantelés par la méthode du coefficient correcteur.

Cependant, des éléments nouveaux sont intervenus depuis le 30 mars 1984, en ce qui concerne la compensation à accorder aux agriculteurs allemands. En effet, les 25 et 26 juin 1984, les dix chefs d'Etat et de gouvernement se sont réunis à Fontainebleau à l'occasion d'un Conseil européen. A leur ordre du jour figurait, notamment, le règlement du contentieux budgétaire européen. A l'occasion de la négociation globale, le Conseil européen est allé plus loin que les Ministres de l'Agriculture dans la compensation à octroyer aux agriculteurs allemands comme suite au démantèlement à effectuer au 1^{er} janvier 1985. C'est pourquoi, contre la position de la Commission, le Conseil a décidé, à l'unanimité, le 30 juin 1984, d'autoriser l'Allemagne à accorder une aide à ses agriculteurs sous forme d'une augmentation de 3 à 5 % au maximum du taux de remboursement de la TVA. Bien plus, cette aide est accordée pour la période allant du 1^{er} juillet 1984 au 31 décembre 1988.

L'opération se déroulera ainsi : « le vendeur sera autorisé à majorer le prix d'un produit agricole d'un montant pouvant aller jusqu'à 5 % ; l'acheteur récupérera cette somme par le biais de sa déclaration de TVA, en la déduisant du montant net de TVA dont il

est redevable » (10). Cependant, cette extension de la compensation accordée aux agriculteurs allemands ne sera pas supportée par le budget communautaire, mais par le gouvernement allemand. Les enveloppes budgétaires de 120 mio d'Ecu et de 100 mio d'Ecu restent fixées à ce niveau.

En conclusion, si les décisions du Conseil du 30 mars 1984 et du 30 juin 1984 sont effectivement appliquées dans le futur, et il n'y a pas lieu d'en douter, elles permettraient de refermer à jamais un des dossiers les plus controversés des 15 dernières années de politique agricole commune. Les décisions du Conseil du 30 mars n'ont pas eu auprès du public la résonance qu'elles méritaient. Elles sont pourtant essentielles et démontrent le courage politique remarquable de ceux qui les ont prises. Cependant, il faut souligner que la méthode de démobilitation des MCM par le coefficient correcteur tend à reporter une partie supplémentaire de la charge de démobilitation sur les Etats membres à MCM négatifs, ce qui peut créer des difficultés à ces Etats membres à économie généralement faible. Par ailleurs, les modalités de démobilitation des MCM retenues par le Conseil supposent que les ajustements monétaires futurs ne soient que de faible ampleur. Si cela n'était pas le cas, et cette réflexion est valable pour chacune des monnaies européennes, il serait fort à craindre que ce dossier doive être rouvert. Le monde économique, social et politique dans lequel nous vivons est devenu particulièrement dangereux. Les décisions des Ministres du 30 mars 1984, à ce titre, se situent dans une hypothèse optimiste.

(10) Cf. Bulletin des CE 7/8 - 1984, point 2.1.117. Par ailleurs, afin d'éviter des perturbations de marché lors de la réévaluation du taux représentatif du Deutsche Mark au 1^{er} janvier 1985, la Commission a arrêté un certain nombre de mesures transitoires. Cf. Bulletin des CE 9 - 1984, point 2.1.77.

LA LOI APPLICABLE AU CONTRAT DE TRAVAIL ET LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS DANS LA COMMUNAUTÉ

Maria de Los ANGELES
BENITEZ-SALAS

*Licenciée en droit,
Diplômée en Hautes Études européennes.
Licenciée spéciale en droit européen*

(*) Je tiens à remercier la fondation Juan March pour l'aide reçue lors de la réalisation de la licence spéciale au cours de laquelle le présent travail a été réalisé.

A. — Avant-Propos

Le Règlement 1612/68 avait rendu effective la réalisation intérieure de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, et le Règlement 1408/71 a appliqué ce même principe au domaine de la Sécurité Sociale.

Mais encore, il s'avérait nécessaire d'établir une réglementation communautaire appliquant les règles établies par le Règlement 1612/68 à tous les aspects relatifs aux relations de travail, parmi lesquelles on trouve la détermination de la loi applicable au contrat de travail.

La disparité des régimes nationaux existants, et des règles de renvoi sur ce point, rendait cette nécessité urgente : il fallait élaborer des normes objectives applicables à des situations de fait analogues, conformément au principe de l'égalité de traitement des travailleurs proclamé par le Traité CEE (art. 48).

Mais les difficultés à surmonter étaient considérables, à cause de la résistance des Etats membres à convenir d'une politique sociale commune, selon des principes et schémas uniformes, qui, éventuellement, affecteraient les piliers de leurs législations nationales.

Finalement, la Commission a soumis au Conseil en 1972 une proposition de Règlement sur la détermination de la loi applicable au contrat de travail, pour résoudre les conflits de lois à l'intérieur de la Communauté, dont le texte définitif a été arrêté par le Conseil, après consultation du Comité Economique et Social et du Parlement Européen, le 28 avril 1976.

Ce Règlement, qui ne fut jamais adopté, impose le lieu de travail comme critère de base, en limitant le libre choix des parties à des cas très spécifiques, ce afin de préserver une certaine flexibilité, nécessaire à l'action des entreprises. Cependant, le règlement n'arrivait pas à régler le problème en profondeur, ceci étant dû à des omissions très importantes qui seront commentées dans cette étude.

Ces tentatives de réglementation communautaire ayant échoué, et l'uniformisation des règles de renvoi étant de plus en plus nécessaire, les Etats membres ont signé finalement une Convention sur les obligations contractuelles le 19 juin 1980, qui contient certaines règles sur les conflits des lois applicables au contrat de travail, et qui adopte justement le schéma inverse des règlements antérieurs : elle établit comme critère général la liberté de choix, à défaut duquel on s'en tiendra au critère du lieu d'occupation habituelle.

Cette étude a pour objet d'analyser et de commenter les normes arrêtées sur le problème des conflits des lois applicables au contrat de travail, d'une importance fondamentale pour le Marché Commun en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs et la mise en pratique de la Politique Sociale Commune.



B. — Règlement 1408/71, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. JO n° 2 L 149/2 5-7-71

— Le Règlement 1408/71 du 14 juin 1971 est le premier acte communautaire qui aborde le problème des conflits des lois. Il l'aborde uniquement dans le domaine de la Sécurité Sociale et non pas dans l'ensemble des relations de travail au niveau communautaire.

La deuxième et la plus importante limitation de ce Règlement nous vient du fait qu'il est applicable seulement aux travailleurs salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et aux membres de leur famille, ceci pour accomplir les objectifs du Traité en matière d'égalité de traitement.

Cette limitation laisse apparaître deux lacunes, en ce sens que le Règlement ne s'applique pas, d'une part aux travailleurs non salariés, et, d'autre part, aux travailleurs non nationaux des Etats membres lorsque parties à des relations de travail à l'intérieur de la Communauté, présentant ainsi un lien de rattachement avec le Droit Communautaire.

— Une proposition modifiée du Règlement essaiera, en 1976, de combler ces lacunes, mais elle n'a jamais été adoptée. On en parlera plus tard, ainsi que du Règlement du Conseil du 23 décembre 1982, qui modifie et met à jour le Règlement 1408/71, dont le champ d'application se verra élargi aux travailleurs non salariés.

— Les dispositions du Règlement 1408/71 qui nous intéressent aux fins de cette étude, font l'objet des articles 13 à 17. Regroupées dans le chapitre intitulé « Détermination de la loi applicable », elles établissent le principe général en la matière, à savoir, le lieu de réalisation ou de l'accomplissement du travail (critère repris par les propositions postérieures) et les exceptions.

1. Exposé de motifs

Tout en passant à l'analyse juridique, voyons tout d'abord ce qui est mentionné dans l'exposé de motifs.

— Premièrement, on affirme la nécessité d'une certaine « coordination » en la matière, nécessité provoquée par l'existence d'« importantes différences qui subsistent entre les législations nationales de sécurité sociale ». Le Conseil insiste plusieurs fois sur ce terme ; ainsi, on peut y lire :

« Ces règles de coordination établies doivent être améliorées... ».

Ou encore : « ... Les règles de coordination des législations nationales de sécurité sociale... ».

Et finalement : « ... il est désormais nécessaire d'assurer une coordination plus complète entre les régimes... ».

A la lecture de ceci on peut se demander s'il ne serait pas plus souhaitable, comme l'estiment certains auteurs, de parler d'« harmonisation » au lieu de « coordination ».

— La question posée, en définitive, est celle du fondement juridique du Règlement, qui, dans son exposé de motifs, se réfère aux articles 2, 7 et 51 eu Traité CEE. L'article 2 se rapportant à l'établissement du Marché Commun et aux objectifs du Traité, et l'article 7 à l'interdiction des discriminations en raison de la nationalité, c'est l'article 51 qui concrétise la base juridique du Règlement. Son texte se lit comme suit :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit :

a. La totalisation pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes les périodes prises en considération par les différentes législations nationales.

b. Le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres ».

La question de la base juridique du Règlement 1408/71 a été traitée par J. Holloway (1), qui signalait la nécessité d'une harmonisation des législations dans le domaine de la Sécurité Sociale, car, selon lui, cette harmonisation était déjà prévue par le Traité dans son article 117, que nous citons ci-dessous ;

« Les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès.

Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du Marché Commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ».

— Il nous est permis de penser, donc, que le régime de sécurité sociale est une des « conditions de vie et de travail » dont l'article 117 parle, si on fait une interprétation large de ces termes. Alors, cet article constituerait une base juridique logique pour le Règlement 1408/71. Il permettrait l'harmonisation des législations par le biais de l'art. 100 (rapprochement de législations), d'après son deuxième paragraphe, et, d'autre part, les régimes de sécurité sociale seraient ainsi placés dans le cadre de la Politique Sociale Commune.

La spécificité de l'article 51 ne serait pas un obstacle à l'acceptation de cette position : il établit un minimum de protection pour les travailleurs à respecter lors de l'établissement d'une Politique Sociale Commune, de façon à préserver les principes de la libre circulation des travailleurs, chapitre où il a été placé.

— L'art. 100, comme on le sait, ne permet que l'adoption de directives. Donc, on pourrait opposer à

(1) J. Holloway : « Social Policy Harmonisation in the EEC », 1981.

ce raisonnement celui de l'aptitude du règlement à être utilisé comme instrument juridique servant à éliminer les différences entre les législations nationales.

Mais l'art. 51 parle seulement des « mesures » à prendre ce qui prouve que le Traité n'a pas considéré le règlement comme unique instrument possible et souhaitable en la matière. Il a, donc, voulu laisser au Conseil la liberté de choix.

— D'autre part, la sensibilité du secteur en cause, touchant profondément aux conceptions politiques fondamentales des Etats, rend les directives spécialement appropriées ; elles permettent aux Etats de choisir leurs propres moyens d'accomplissement des objectifs visés.

Disons aussi, pour conclure sur ce point, que l'adoption de la base juridique ici proposée ne tend pas seulement à assurer une protection minimale, comme ce serait le cas avec l'art. 51, mais elle rendrait aussi possible le dépassement de ce minimum et l'établissement de conditions plus avantageuses pour les travailleurs.

Ces considérations ci-dessus exposées, valables pour le domaine de la sécurité sociale et pour le domaine social en général, permettent d'affirmer qu'un règlement est adéquat pour toutes les matières disons « techniques », ie. versement de prestations, pensions, etc.

2. Dispositions générales

Commençons par faire une esquisse des dispositions générales du titre I en analysant les articles. 1 à 12, qui sont importants parce que en déterminant les notions de « travailleur », « résidence », « législation », etc., elles délimitent aussi le champ d'application du Règlement.

— L'art. 1^{er} définit la notion de « travailleur », et prend comme point de référence l'assurance facultative ou obligatoire. Il parle aussi de la notion de « travailleur frontalier » (occupé sur le territoire d'un Etat membre alors qu'il réside sur le territoire d'un autre, ou détaché pour une période n'excédant pas 4 mois), de « travailleur saisonnier » (occupé pour un travail à caractère saisonnier sur le territoire d'un autre Etat membre), de « réfugié » et d'« apatride » aux termes des conventions internationales existantes en la matière (2), de « résidence » (séjour habituel), de « séjour » (séjour temporaire), de « législation », « convention de Sécurité Sociale », et même de l'interprétation à donner à la notion d'« institutions compétentes ».

Mais l'importance de ce Titre I et des dispositions générales qui y sont contenues est due principalement au fait qu'il donne, dans les art. 2 et suivants, le champ d'application du Règlement « rationæ personæ » et « rationæ materiæ ».

— L'art. 2 se lit comme suit :

« 1. Le présent Règlement s'applique aux travailleurs qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs Etats membres et qui sont des

ressortissants de l'un des Etats membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des Etats membres, ainsi qu'aux membres de leurs familles et à leurs survivants.

2. En outre, le présent Règlement s'applique aux survivants des travailleurs qui ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs Etats membres, quelle que soit la nationalité de ces travailleurs, lorsque leurs survivants sont des ressortissants de l'un des Etats membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des Etats membres.

3. Le présent Règlement s'applique aux fonctionnaires et au personnel qui, selon la législation applicable, leur est assimilé dans la mesure où ils sont ou ont été soumis à la législation d'un Etat membre à laquelle le présent Règlement est applicable ».

Le paragraphe 1^{er} prévoit, donc, l'applicabilité du Règlement en fonction de la nationalité, puisqu'il parle des travailleurs « qui sont des ressortissants de l'un des Etats membres » comme première condition, même s'ils ne sont plus soumis à sa législation.

Si ce critère ne peut s'appliquer, comme c'est le cas pour les apatrides, s'ajoute comme critère subsidiaire celui de la résidence, point de rattachement classique de Droit International Privé dans les cas de conflit de législations.

Le fait que le Règlement soit applicable aux travailleurs qui ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs Etats membres et qui ne le sont plus, laisse ouverte la possibilité de cumul (art. 51 du Traité, littéra a) car les bénéfices de sécurité sociale correspondant à un travail réel effectué dans un Etat membre ne peuvent être refusés pour le seul fait qu'une autre législation nationale soit devenue applicable.

— D'autre part, l'extension du champ d'application du Règlement aux membres de la famille des travailleurs et à leurs ayants droit répond à l'accomplissement de l'égalité de traitement des travailleurs. Autrement, l'égalité ne serait que fictive, car elle ne se référerait qu'aux conditions de travail « stricto sensu » du travailleur et non pas aux droits des membres de sa famille, comme cela est prévu aussi à l'art. 51 du Traité (« ... et à leurs ayants droit »). Ceci est confirmé par le paragraphe 2 du même article et par l'art. 3, paragraphe 1 du Règlement 1408/71, dont le texte prévoit que :

« les personnes qui résident sur le territoire de l'un des Etats membres et auxquelles les dispositions du présent Règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout Etat membre *dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci*, sous réserve des dispositions particulières contenues dans le présent Règlement » (*Egalité de traitement*).

Le champ d'application matériel, quant à lui, est donné par l'art. 4, où l'on dispose que le Règlement s'applique à « toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale » sur les prestations dont la liste est fournie par le même article.

— On a déjà dit que le Règlement basé sur l'art. 51 assure ainsi aux travailleurs une protection minimale. Selon cette idée, et en se basant sur les « principes et l'esprit » dudit Règlement, les Etats membres peuvent dépasser ce minimum par voie des conven-

(2) Convention de Genève du 28 juillet 1951 et Convention de New York du 18 septembre 1954.



tions bilatérales ou multilatérales, avec l'unique condition de sa notification aux institutions communautaires compétentes. Telle est la possibilité donnée aux Etats membres par l'art. 8, qui, en favorisant ces accords interétatiques, essaie d'amoindrir les disparités des régimes nationaux existants.

3. Détermination de la loi applicable

Après ces remarques sur les dispositions générales, l'on se doit de passer directement au chapitre qui nous intéresse, celui de la détermination de la loi applicable, dont les règles se trouvent aux art. 13 à 17.

Le chapitre est structuré selon une formule juridique classique : une règle générale, assortie des exceptions qui font l'objet d'une liste limitative dans ledit Règlement.

1) *Le principe général* est contenu dans le paragraphe 2 de l'art. 13, qui prend pour la détermination de la loi applicable le critère du lieu d'occupation effective, quel que soit l'Etat de résidence, celui du domicile ou du siège social de l'employeur.

Cette prise de position quant au facteur de rattachement à une loi déterminée nous semble appropriée, surtout parce qu'il s'agit d'un règlement relatif à la Sécurité Sociale, dont les bénéfices correspondent au travail effectivement accompli, dans le cadre d'un Marché commun où il faut mettre en œuvre la libre circulation des travailleurs sur la base de l'égalité de traitement.

On n'a pas fait exclusion expresse de la nationalité comme lien de rattachement à une loi déterminée, ce qui n'est pas surprenant, étant donné que l'art. 2 avait limité l'application du Règlement aux ressortissants communautaires et à leurs ayants droit. Le Règlement ne s'appliquera, donc, qu'aux nationaux des pays dont les règles en la matière seront uniformisées, et le problème ne se posera ainsi qu'aux ressortissants des pays tiers dont les relations de travail se déroulent dans la Communauté.

Toutefois, une mention expresse de cette exclusion qui ne fait pas de doutes sur le plan juridique n'aurait pas été superflue.

— Dans l'affaire *Van Der Vecht* (aff. 19/67 du 5 décembre 1967. Rec. XIII, page 445), la Cour dit que le principe général reste d'application lorsque le travailleur salarié réside dans un autre Etat que l'Etat d'emploi et lorsqu'il se transporte entre le lieu de sa résidence et le lieu de travail, et ceci « même pour la partie du transport effectuée sur le territoire de l'Etat où il réside et où l'entreprise est établie ».

Cette interprétation est correcte étant donné le contenu de l'art. 56 du Règlement 1408/71, qui se lit comme suit :

« L'accident de trajet survenu sur le territoire d'un Etat membre autre que l'Etat compétent est considéré comme étant survenu sur le territoire de l'Etat compétent ».

En quelque sorte on a, donc, selon les termes du Professeur E. Cerexhe, « déterritorialisé » la loi nationale de Sécurité Sociale, car c'est elle qui est appelée à régler les rapports des travailleurs migrants avec les différents organismes de Sécurité Sociale des Etats membres avec lesquels ils sont entrés en relation au cours de leur activité.

Toutes ces institutions doivent appliquer la loi du lieu de travail pour déterminer leurs propres droits et obligations à l'égard des intéressés. Ainsi, cette loi, tout en étant nationale, acquiert une compétence européenne, toujours selon le Professeur Cerexhe.

— D'autre part, c'est le même art. 13 qui, dans le paragraphe 2, lettres b, c et d, fournit les principales exceptions au principe général. Il s'en tient, dans les cas qui y sont mentionnés, aux règles classiques de Droit international.

C'est ainsi proclamé le principe du *Droit du Pavillon* pour le travailleur occupé à bord d'un navire battant le drapeau d'un Etat membre.

— L'art. 14, pour sa part, contient les règles particulières qui font exception aux règles générales, et assorti cette lettre b de certaines particularités. Ainsi, le travailleur soumis à la législation d'un Etat membre et détaché temporairement à bord d'un navire battant pavillon d'un autre Etat membre demeure soumis à la législation du premier Etat, en raison du caractère temporaire du détachement (art. 14, 2, a). Disons que dans ces cas, le Droit Communautaire suit la règle classique de Droit International selon laquelle les ambassades, navires, etc. sont considérés comme territoire de l'Etat dont ils battent le pavillon.

— De même, demeurera soumis à la loi du premier Etat le travailleur occupé temporairement (« n'étant pas occupé habituellement sur mer ») dans les eaux territoriales ou dans un port d'un Etat membre sans appartenir à son équipage (art. 14, 2, b).

— Une troisième exception à cette règle du Droit du Pavillon, plus complexe que les deux précédentes, nous est donnée par la lettre c du paragraphe 2 du même art. 14. Il prévoit qu'un travailleur occupé à bord d'un navire battant pavillon d'un Etat membre, employé par une entreprise ou personne qui a son siège ou domicile dans un autre Etat membre, est soumis à la législation de l'Etat membre dont relève l'employeur, s'il a sa résidence (« séjour habituel », rappelons-le) sur son territoire.

— Cette disposition ne prévoit cependant pas toutes les situations et l'on peut se demander ainsi ce qu'il adviendrait dans les cas où un travailleur a sa résidence dans un troisième Etat membre. Dans ce cas trois législations seraient impliquées. Faudrait-il, alors, appliquer de nouveau la règle générale du Droit du Pavillon ? Celle-ci n'est, en définitive, qu'une particularité de la règle du droit du lieu d'occupation effective, car les navires, comme on l'a déjà dit, sont considérés en Droit International comme territoire du pays dont ils battent le pavillon. Et pour l'application de ce principe général la résidence et le siège ou domicile de l'employeur ne sont pas pertinents.

— La lettre d du paragraphe 2 de l'art. 13, quant à elle contient une règle qui ne peut être considérée comme une véritable exception au principe général, mais plutôt comme une *réserve* en faveur du travailleur qui doit effectuer son service militaire. Il gardera sa condition de travailleur avec toutes les conséquences que cela comporte quant aux périodes d'assurance accomplies, et il restera soumis à la législation de l'Etat où fut accompli son service militaire. Pour ne pas perdre le bénéfice de cette législation seront prises en compte « dans la mesure nécessaire » les périodes d'assurance accomplies sous la législation de tout autre Etat membre.

— La lettre c du même art. 13 est une disposition relative aux fonctionnaires des administrations des Etats membres, ceux-ci étant logiquement assujettis au droit du pays de l'Administration qui les emploie. En cela on suit aussi le Droit International Privé classique et il reste seulement à ajouter que l'on ne doit pas confondre les fonctionnaires administratifs d'un Etat avec ses agents diplomatiques ou consulaires, car les fonctions de ces derniers ont un caractère transnational, alors que les premiers sont partie intégrante de l'Administration interne des Etats. Cette différence est confirmée par le propre Règlement, qui, en outre, dans son art. 16 prévoit une règle spéciale pour les agents diplomatiques et consulaires, en leur concédant la liberté de choix de la loi applicable : celle de l'Etat d'envoi ou celle de l'Etat où ils sont envoyés. En l'absence d'option expresse, la règle générale de l'art. 13, lettre a demeure applicable (loi du pays de destination comme lieu d'occupation effective).

II) Exceptions

Voyons maintenant les exceptions proprement dites au principe général de l'art. 13, qui sont contenues à l'art. 14.

— Tout d'abord, le simple détachement temporaire sur le territoire d'un autre Etat membre pour le compte de l'entreprise, ne présuppose pas le rattachement du travailleur au droit de l'Etat membre en question. Mais la durée prévisible du travail ne doit pas excéder douze mois, et le travailleur ne doit pas être envoyé en remplacement d'un autre.

- La première condition, celle de la durée n'excédant pas 12 mois, répond à la nécessité d'établir clairement les limites d'un détachement temporaire. C'est-à-dire que l'on présuppose que l'extension de celui-ci au-delà de cette durée limite donne à ce travail un certain élément de permanence, proche à ce qui est un travail habituel. Ce concept de « travail habituel » n'est pas contenu dans le Règlement 1408/71, ni même dans l'art. 13, qui parle de travailleur « occupé effectivement » et non pas de travailleur « occupé habituellement ». Mais il nous semble que l'idée de travail habituel est sous-entendue dans les termes de l'art. 13, car autrement la règle générale n'aurait pas le sens que le Règlement a voulu lui attribuer.

- Cette période de douze mois n'est pas rigide, puisque le paragraphe suivant du même art. 14 donne la possibilité de l'élargir. La loi du premier Etat demeure applicable si cet élargissement est dû à des « circonstances imprévisibles » et si l'Etat membre dans lequel le travailleur est détaché a donné son accord. On peut dire qu'avec l'existence de ces dispositions l'ordre juridique du deuxième Etat ne perd pas son applicabilité et il ne court pas le risque d'ingérences illimitées par la loi d'un autre Etat membre.

- Comme dernière remarque à ce sujet, il faut souligner que le texte du Règlement parle de « durée prévisible » et de « durée primitivement prévue » ; ce qui veut dire que le travail dont l'accomplissement requiert un détachement, doit faire l'objet de certains rapports ou études quant à sa nature et à sa durée.

— La Jurisprudence de la Cour de Justice a précisé la notion de « travailleurs détachés » dans son arrêt *Van Der Vecht* (aff. 19/67 du 5 décembre 1967, Rec. XIII, page 445). Ce sont les « travailleurs em-

bauchés exclusivement en vue d'une occupation sur le territoire d'un Etat autre que celui sur le territoire duquel se trouve l'établissement dont ils relèvent normalement, à condition qu'il apparaisse des circonstances qu'ils restent placés sous l'autorité dudit établissement ». Le prêt de main d'œuvre n'est donc pas visé.

— Dans son arrêt *Manpower* (aff. 35/70, du 17 décembre 1970, page 1251) la Cour a ajouté qu'« il y a détachement au sens communautaire quand on se trouve en présence de travailleurs intérimaires ».

— L'art. 14, 1, b, nous fournit une nouvelle exception, bien justifiée de par sa nature même : celle des travailleurs des transports internationaux. Dans leur cas, le siège ou le domicile de l'employeur sera le facteur déterminant de la loi applicable.

- Cette règle est assortie, à son tour, de deux exceptions. D'abord, le travailleur occupé par une succursale ou une représentation permanente de son entreprise dans un autre Etat membre sera assujetti à la loi de cet Etat. Ceci est en principe un retour à la règle générale, car il n'y a que l'application de la législation du pays où le travailleur accomplit effectivement son travail.

- Comme deuxième « exception de l'exception », les travailleurs occupés de « façon prépondérante » dans l'Etat membre où ils résident, restent soumis à la loi de cet Etat, même si l'Employeur n'a « ni siège, ni succursale, ni représentation permanente sur ce territoire ». Cette nouvelle notion, exprimée par les termes « façon prépondérante » signifie que le travailleur accomplit son activité simultanément sur le territoire de plusieurs Etats, mais avec une certaine prédominance d'exercice sur le territoire de l'un d'entre eux ce qui est différent de la notion d'accomplissement habituel.

— Tous les autres cas des travailleurs qui exercent leur activité sur le territoire de deux ou plusieurs Etats obéissent aux règles de la lettre c du même art. 14, à savoir :

- Le premier critère de rattachement est celui du lieu de résidence, si le travailleur exerce une partie de son activité sur ce territoire ou si le siège ou domicile de l'employeur se trouvent là.

- Le critère de rattachement subsidiaire est celui du siège ou domicile de l'employeur. Il n'entrera en jeu que dans les cas où le travailleur ne réside pas dans un des Etats membres où il exerce son activité.

— A la lecture de toutes ces normes on voit que la nationalité n'est pas pertinente même comme critère subsidiaire de rattachement à une loi, ce qui se comprend aisément à la lecture de l'art. 48, paragraphe 3, lettre c du Traité CEE :

« La libre circulation des travailleurs... comporte le droit... c) de séjourner dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux ».

On en arrive ainsi, en définitive, à l'application de la loi du pays de travail effectif et à l'égalité de traitement.

— L'art. 15 ne contenant que des règles spécifiques sur le cumul en cas d'assurance volontaire ou obligatoire, c'est l'art. 17 la dernière disposition de ce



chapitre qui nous intéresse. Elle contient une exception générale au régime des art. 13 à 16 ;

« Deux ou plusieurs Etats membres ou les autorités compétentes de ces Etats peuvent prévoir d'un commun accord, dans l'intérêt de certains travailleurs ou de certaines catégories de travailleurs, des exceptions aux dispositions des art. 13 à 16 ».

De cette façon on se trouve devant une protection minimale pour les travailleurs qui doit être respectée dans tous les cas (régime des art. 13 à 16), mais qui peut être accrue par les accords interétatiques passés dans l'intérêt des travailleurs. Une disposition semblable a déjà été observée dans l'art. 8, qui se réfère aux « principes et l'esprit du présent règlement ».

III) *Exclusivité de la loi applicable* (art. 13, 1)

Il ne nous reste qu'à analyser la règle de l'art. 13, 1^{er} paragraphe du Règlement 1408/71 :

« Le travailleur auquel le présent Règlement est applicable n'est soumis qu'à la législation d'un seul Etat membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre.

Cette exclusivité d'application d'une législation, comme le Professeur Tantaroudas l'a souligné, agit dans certains cas au détriment des travailleurs. Il en est ainsi, par exemple, si la loi de l'Etat d'emploi ne concède pas certains bénéfices garantis par la loi de l'Etat de résidence. Ceci nous amène à conclure que, dans ces cas, l'art. 13 paragraphe 1 peut être incompatible avec les buts de l'art. 51 du Traité CEE.

— La jurisprudence de la Cour s'est prononcées sur ce point comme suit, dans l'affaire *Nonnenmacher* (aff. 92/63 du 9 juin 1964, page 557) :

« La compétence de la loi du lieu d'occupation ne s'oppose pas à l'octroi d'une protection sociale complémentaire par un Etat autre que l'Etat compétent.

Mais le cumul est interdit si la seconde législation oblige le migrant à cotiser à une institution sans que celle-ci ne lui assure une prestation complémentaire pour le même risque et la même période ».

Autrement dit, l'application simultanée de deux législations est interdite si elle n'équivaut pas à un complément de protection sociale.

— Selon les premiers articles du Règlement, celui-ci est applicable aux « travailleurs salariés ou assimilés », notion précisée par la Cour de Justice dans le cas *Unger* (aff. 75/63, du 19 mars 1964, Rec. 64, vol. I, page 350).

Dans cette affaire, la Cour a affirmé clairement qu'il s'agit d'une notion communautaire :

« Attendu que le Traité ayant institué, par les art. 48 à 51, la libre circulation des « travailleurs », a, de ce fait, conféré à ce terme une portée communautaire » (Att. 7) (3).

Les raisons à l'appui d'une telle affirmation sont, selon la Cour, les suivantes :

— *L'uniformisation* : si la notion de « travailleur » relevait du droit interne, chaque Etat membre aurait

une notion différente. Deux conséquences découleraient de ceci :

a) la possibilité, pour chaque Etat membre « d'éliminer à son gré des protections du Traité certaines catégories de personnes » (Att. 8).

b) La possibilité pour les législations nationales de vider de leur contenu les articles correspondants du Traité, ignorant ainsi les buts qu'ils visent (Att. 11).

— *La cohérence juridique* : l'expression en cause (« travailleurs salariés ou assimilés ») étant utilisée par un Règlement, elle ne peut être comprise et interprétée que dans le cadre du Traité et selon le sens qu'il a voulu lui attribuer, le Règlement n'étant que l'application concrète du Traité (Att. 13) (4).

C. — Règlement du Conseil du 23 décembre 1980 portant modification et mise à jour du Règlement 1408/71 et son Règlement d'application 574/72 (Doc. Com. (82) 823 Final)

Le Règlement 1408/71 a été l'objet d'une prétendue importante modification par le Conseil pour l'élargissement de son champ d'application personnelle aux travailleurs non salariés. On a maintenu, quand-même, les mêmes critères de rattachement à une loi déterminée.

— A ce sujet, la première remarque à faire est que le nouvel art. 13 ne parle plus de « travailleurs » mais de « personnes » exerçant une activité salariée ou non salariée, étant toutes deux les catégories assujetties à la loi du lieu d'occupation effective.

— Pour le reste, on a maintenu les critères antérieurs et les règles de renvoi pour le cas des travailleurs détachés, celui des gens de la mer, etc.

— L'unique innovation digne d'être signalée dans ce Règlement se trouve dans l'art. 14 quater qui contient des prévisions spécifiques pour les personnes qui exercent *simultanément* (et ceci comporte déjà un élément de mobilité) une activité salariée dans un Etat membre et une activité non salariée dans un autre Etat membre. Dans ce cas-ci, l'art. 14 quater établit la règle générale que les personnes qu'il vise sont soumises à la loi de l'Etat membre dans lequel l'activité salariée est exercée. Ceci est probablement dû au caractère plus stable de l'activité salariée découlant du contrat de travail. En plus ce lien du travailleur à la loi de cet Etat est assorti d'un certain élément de durabilité qui s'apparente au concept communautaire de « occupation habituelle ».

Les mêmes personnes sont soumises, dans les cas expressément mentionnés à l'annexe VII (liste limitative), à la législation de chacun des Etats membres en ce qui concerne l'activité exercée sur son terri-

(3) Voir aussi les attendus 10, 12 et 14, où la Cour insiste sur la portée communautaire du terme « travailleur ».

(4) *Contra*, voir les conclusions de l'Avocat G. Lagrange, qui souligne l'absence de définition dans le Traité. Pour lui, il s'agit d'une simple référence au Droit national, cette référence « étant, en elle-même, une règle de droit communautaire ».

toire. Ceci rend possible, comme on le voit, le cumul de législations applicables, et c'est ainsi que l'art. 14 quater fait l'objet d'une réserve expresse à l'art. 13, qui établit autrement, quant à lui, le cumul des législations pour les personnes visées par le Règlement.

D. — Proposition du Règlement présentée par la Commission au Conseil relative aux dispositions concernant les conflits des lois en matière de relations de travail à l'intérieur de la Communauté (23 mars 1972. JO NC 49 / 26)

Cette proposition allait au-delà du Titre III du Règlement 1408/71 dès le moment où elle suggérait un mode de Règlement des conflits des lois en matière des relations de travail en général, et non pas seulement dans le domaine spécifique de la Sécurité Sociale.

Donc, le Règlement 1408/71 est, par rapport à cette proposition et à la proposition modifiée de 1976, en relation de « spécificité ».

Esquissons les traits principaux de cette nouvelle législation communautaire en voyant d'abord les motivations derrière l'élaboration d'un tel Règlement.

- Ainsi, on a fait appel à la sécurité juridique des relations de travail et au risque que représente pour celle-ci le fait qu'elles puissent, comme jusqu'à présent, être régies de façon divergente par chaque Etat membre, ce qui, par ailleurs, porterait atteinte à la réalisation effective de la libre circulation des travailleurs.

- L'apport le plus important de cette nouvelle proposition est qu'elle concerne les activités salariées et non salariées qui sont accomplies en territoire communautaire par des ressortissants des Etats membres en excluant expressément la nationalité de l'employeur comme critère déterminant du choix de la loi.

— La proposition et sa version modifiée de 1976 souffrent d'une très importante lacune, celle de ne pas avoir défini le concept de « relations de travail ». On y trouve, par contre, le sens de la notion de « Droit du Travail ». Il s'agit des lois, dispositions réglementaires et administratives en la matière, conventions collectives et usages propres en ce domaine.

Ceci a été repris par le texte de 1976, mais avec l'emploi du terme plus exact de « droit coutumier du travail ».

— La règle générale que cette proposition de Règlement établit est le rattachement à la loi du lieu d'occupation, avec une possibilité de choix dans certains cas qui seront repris par la proposition modifiée de 1976, tels que le transfert des travailleurs d'un établissement à un autre ou le changement fréquent du lieu d'occupation.

— On y trouve, également, la réserve d'ordre public, par laquelle un Etat membre peut « restreindre l'application sur son territoire du droit en vigueur dans l'Etat où l'entreprise a son siège », si l'on suppose que le choix du travailleur a été en faveur de la loi correspondante au siège ou domicile de l'employeur. Alors, si les lois de police et d'ordre public des Etats restent toujours en vigueur, il ne serait pas superflu d'affirmer que, dans la mesure où elles peuvent coïncider, la possibilité de conflit subsiste.

— En outre, chaque Etat membre pourra agir « dans le cadre de sa propre législation » mais sans porter atteinte aux art. 48 et 49 du Traité CEE, c'est-à-dire, sans entraver la libre circulation des travailleurs.

— On peut dire que cette proposition, dans son ensemble, manque de casuistique et elle n'aurait pas constitué en tant que Règlement l'instrument le plus idoine pour résoudre tous les cas que la pratique socio-juridique peut présenter. Tel serait, par exemple, le cas des travailleurs non salariés exerçant leurs activités simultanément sur le territoire de plusieurs Etats membres, puisque le critère de résidence n'est pas retenu comme lien de rattachement.

D'. — AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DU 30 NOVEMBRE 1972 (JO NC 142/5, 31-XII-72)

Le CES se situe, avec son avis du 30 novembre 1972, dans la même ligne de pensée que la Commission et il ne fait que quelques remarques pour apporter au projet initial la casuistique qui lui manquait, comme on l'a déjà signalé.

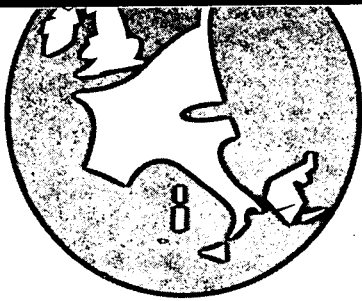
Ainsi, lorsqu'il examine la situation existante, le CES souligne, lui aussi, l'urgence de soumettre la détermination de la loi applicable aux relations de travail intracommunautaires à « des conditions uniformes et objectives ».

Mais aucune mention n'est faite au sujet de la détermination des rapports juridiques compris dans les termes « relation de travail », laissée aux Etats membres.

Le Comité formule différemment les raisons et les soucis exprimés par la Commission dans son Exposé des Motifs, mais il affirme, lui aussi, la nécessité de protéger les travailleurs à travers la sécurité juridique et celle d'« éviter la concurrence entre travailleurs de nationalité différente au sein d'un même pays ».

En outre, et d'après ces prémisses, le règlement constitue pour le CES l'unique instrument possible de législation pour réaliser l'uniformisation requise dans ce secteur ; cela étant dû au fait qu'il soit obligatoire dans tous ses éléments. Il admet, cependant, la réserve prévue pour les lois de police et celles d'ordre public.

Pour le reste, comme on vient de le dire, l'avis du CES ne fait que quelques remarques au projet initial qui ne modifient absolument pas, ni la base juridique proposée, ni les dispositions en elles-mêmes, mais



qui tendent à apporter aux hypothèses envisagées une plus grande précision. C'est ainsi, par exemple, qu'il critique l'art. 6, relatif aux représentants de commerce, et qu'il propose une interprétation large du terme « commerce » (5).

D". — AVIS DU PARLEMENT EUROPÉEN DU 14 FÉVRIER 1973 (JO NC 4/14)

Le Parlement fait siens tous les soucis exprimés par la Commission et par le CES. Il affirme, pour sa part, la nécessité de déterminer selon des « critères objectifs » le droit matériel à appliquer dans les cas de conflits des lois.

L'avis parlementaire ne fait pas mention expresse, ni de la base juridique choisie pour la proposition de Règlement, ni de la convenance de celui-ci comme instrument juridique, mais à travers les mots « critères objectifs » on peut conclure à son approbation : d'abord par l'absence de toute critique, et, en deuxième lieu, par le fait que le Règlement, comme le CES l'avait considéré, est l'instrument idoine pour une uniformisation basée sur des « critères objectifs ».

Le PE et le CES s'accordent sur la nécessité d'appliquer les mêmes règles aux travailleurs transférés d'une succursale à une autre, ou transférés au siège central de l'entreprise, ou à ceux qui passent du siège à une succursale, trois cas non prévus par la proposition initiale. Ces cas, cités à titre d'exemple, ont été repris par le texte modifié de 1976 de façon encore plus large, ce que l'on commentera plus tard.

En définitive, si l'avis du CES n'était pas très enrichissant, celui du Parlement ne l'est pas non plus, car il ne fait pas preuve de la minutie du premier.

E. — Proposition modifiée de Règlement relatif aux dispositions concernant les conflits des lois en matière de relations de travail à l'intérieur de la Communauté (Doc. Com. (75) 653 final du 28 avril 1976)

On en arrive enfin au texte définitif du Règlement, modifié sur quelques points, suivant en cela l'avis du CES et du PE. Il a été arrêté sur la base juridique conjointe des art. 49 et 235.

(5) Art. 6 de l'avis du CES : le texte soumis par la Commission ne mentionne que les représentants de commerce employés par un établissement de commerce fixe, alors que « des établissements industriels et artisanaux occupent aussi des représentants ».

1. Base juridique (Exposé des Motifs)

L'art. 49 vise la réalisation de la libre circulation des travailleurs, en prévoyant l'élimination progressive des différences entre les législations nationales qui pourraient l'entraver et en « assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales du travail ». Cette disposition concède au Conseil une large marge discrétionnaire dès le moment où on lui permet de choisir l'instrument juridique à utiliser, soit le Règlement, soit la directive, marge due à la sensibilité et à l'importance socio-politique du secteur en cause.

Ce fondement nous semble correct, le règlement en cause visant les relations de travail intracommunautaires et, donc, la libre circulation des travailleurs. Mais le Règlement vise les relations de travail se déroulant sur le territoire communautaire indépendamment de la nationalité des travailleurs. C'est, donc, dire que les travailleurs émigrants des pays tiers sont visés. Pour élargir ainsi son champ d'application, la proposition modifiée de règlement a utilisé l'art. 235, aux termes duquel :

« Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché Commun, l'un des objectifs de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées ».

On doit, donc, comprendre que l'inclusion des travailleurs nationaux des pays tiers dans le champ d'application personnel du Règlement proposé est une action *nécessaire* pour réaliser l'un des objectifs communautaires, à savoir, celui de la libre circulation des travailleurs. On doit également supposer que le Traité n'a pas prévu un autre moyen de le faire.

Pourtant, si l'on examine le chapitre dédié à la Politique Sociale, on rappellera que l'art. 117 parle justement de « l'amélioration des conditions de vie et de travail de la *main-d'œuvre* permettant leur égalisation dans le progrès ».

En l'absence de toute jurisprudence sur la notion de « main-d'œuvre » et sur son éventuelle portée communautaire ou nationale, il faut bien s'en tenir au sens socio-économique du terme.

Selon cette optique, on peut considérer que la main-d'œuvre d'un pays est constituée par tous les travailleurs dont les relations de travail ont lieu sur le territoire national et contribuent au développement de son économie. Dans ce sens, lorsqu'un Etat comptabilise sa main-d'œuvre disponible ou active, il tient compte tant des nationaux que des non-nationaux.

Ceci démontre, en définitive, que les travailleurs émigrés des pays tiers dont les activités se déroulent sur le territoire communautaire font partie intégrante de la main-d'œuvre des Etats membres. Le rattachement de ces relations de travail avec le droit communautaire devient évident. Dès lors, la base juridique de cette proposition modifiée de Règlement devrait être l'art. 117 en combinaison avec l'art. 49, au lieu de l'art. 235. On voit ainsi qu'il s'agit d'un domaine qui touche clairement à la Politique Sociale, alors que l'art. 235, tiré du chapitre « Dispositions Générales et Finales », n'a aucune spécificité et vise plutôt les

nouveaux problèmes susceptibles de se poser avec le développement des Etats et l'évolution communautaire en général.

L'Exposé des Motifs de la proposition de Règlement réitère la diversité des règles nationales existantes et la nécessité d'une uniformisation au bénéfice des travailleurs et de la réalisation de la libre circulation de la main d'œuvre prévue par le Traité, en se basant sur des « critères objectifs précis » pour éviter toute éventuelle discrimination.

2. Contenu normatif : analyse systématique

Passons maintenant à l'analyse article par article de la proposition modifiée de Règlement de 1976.

L'art. 1 se rallie à un critère territorial pour la détermination du champ d'application du Règlement :

« Le présent Règlement s'applique à toutes les relations de travail appelées à se dérouler dans la sphère d'application territoriale du Traité instituant la CEE ».

De cette façon sont soumis à la réglementation communautaire tous les rapports de travail qui ont lieu sur le territoire communautaire, abstraction étant ainsi faite des conditions personnelles attachées aux parties.

Toutefois, subsiste une lacune importante qui fut déjà signalée dans les lignes qui précèdent, à propos de la proposition initiale de la Commission. Les relations de travail n'y sont pas définies et cette omission laisse aux Etats membres la liberté de décider, dans le cadre de leur législation, quelles seront les relations juridiques comprises dans les termes « relations de travail ».

Cela constitue le point le plus critiquable de la proposition modifiée, car son silence sur ce point permet aux Etats membres de déterminer unilatéralement les situations où le Règlement communautaire serait d'application. Les législations nationales continueraient, donc, à s'appliquer, portant ainsi atteinte aux objectifs promis par le Règlement même, l'avis du CES, celui du Parlement et par le Traité lui-même.

En plus, cette carence pourra rendre inefficace le Règlement qui pourrait être éventuellement écarté par une loi nationale. Cette situation viole l'essentiel de la théorie juridique de la force obligatoire et de l'applicabilité du Règlement. On peut, donc, se demander si l'instrument qui est analysé constitue un vrai Règlement malgré sa dénomination, et si un règlement communautaire peut par lui-même permettre une telle marge de liberté à ses destinataires. Sur ce point, si l'on arrive à la conclusion de ce que les dispositions en cause s'apparentent plutôt à celles propres d'une directive, on s'interrogera de nouveau sur la convenance du rapprochement des législations sur la base de l'art. 117, comme cela a déjà été traité dans cette étude.

La situation provoquée va aussi à l'encontre de l'objectif préconisé par le CES, celui d'éliminer la « concurrence parmi les travailleurs », car les relations de travail resteront soumises à différentes législations, selon que la loi nationale de l'Etat en cause ait déterminé ou non si elles tombent dans la catégorie « relations de travail » mentionnée par la proposition de Règlement.

L'art. 2 est consacré à la notion de « droit de travail », et son texte paraît assez complet puisqu'on y a inclu toutes sortes de dispositions applicables aux relations de travail, tant législatives et administratives que réglementaires, ainsi que les conventions collectives si les parties s'y sont soumises (car le règlement a prévu certaines exceptions à propos des travailleurs auxquels une liberté de choix est accordée), la coutume en la matière et les décisions jurisprudentielles.

Ceci démontre que la proposition modifiée de Règlement ne s'est pas ralliée à des considérations formalistes pour déterminer la législation applicable, mais qu'elle a pris un critère matériel beaucoup plus adéquat, en essayant d'y inclure toutes les normes qui ont une incidence sur les contrats ou sur les relations de travail.

Le paragraphe 2 dispose que la capacité juridique des personnes concernées est régie par le droit applicable en vertu des règles générales sur les conflits des lois. En réalité, ceci n'apporte rien de nouveau, car la capacité juridique attribuée aux individus reste liée au Droit Civil Général des Etats.

L'art. 3 contient déjà le principe général qui sert à déterminer la loi applicable, c'est-à-dire que le droit appelé à être mis en œuvre sera celui de l'Etat dans lequel le travailleur « effectue habituellement » son travail.

Sur ce point, nous reprenons notre observation sur le Règlement 1408/71, qui parle du « lieu d'occupation effective ». Le terme « habituellement » comporte, en effet, une idée de stabilité, de durabilité et de continuité dans l'accomplissement du travail, facteur logique de rattachement avec la loi en cause.

Le paragraphe 2 contient la règle dite « du Pavillon ». Commentée aussi dans les pages qui précèdent, nous n'y reviendrons pas. S'y décèle, tout de même, une nouveauté, en ce sens que les cas de changement de pavillon sont prévus. Dans ces cas, la règle antérieure ne sera pas d'application si l'employeur garde le pouvoir effectif et réel de disposer du navire et de l'équipage. Ainsi, le droit en vigueur avant le changement demeurera applicable.

Ceci nous semble correct, car le Règlement serait fonction de situations de facto et non pas seulement de facteurs formels. S'il en était autrement, la sécurité juridique en ces cas-là se verrait affectée, étant donné que de la volonté de l'employeur de changer de pavillon en fonction de ses intérêts ou selon la conjoncture dépendrait l'exclusion ou l'application d'une législation déterminée.

L'art. 4 s'occupe du détachement temporaire au sens du Règlement 1408/71, auquel il fait référence (« ... au sens des dispositions relatives à la sécurité sociale des travailleurs... ») et qui a été déjà commenté. Rappelons que cette disposition du Règlement sus-mentionné reprise par l'art. 4 établissait une durée maximale du détachement de 12 mois. Toutefois, si pour des raisons imprévues cette durée devait être prolongée, il faudrait l'accord exprès de l'Etat récepteur.

Les art. 5 et 6 proposent une liberté de choix limitée pour les travailleurs transférés d'un établissement à un autre et pour les travailleurs exerçant leur activité sur le territoire de deux ou plusieurs Etats dont l'un au moins doit être un Etat membre.



Il s'agit d'une condition logique si l'on tient compte du domaine d'application territoriale de la proposition de Règlement. Il ne sera appliqué qu'au travail se déroulant sur le territoire de la Communauté. Il faut, donc, avoir ce lien territorial pour rattacher la relation de travail contenant des éléments d'extranéité au droit communautaire.

Le premier cas, celui des travailleurs transférés (art. 5), a fait l'objet d'une modification par rapport à la proposition initiale, en ce sens que le texte de 1976 ne se borne plus aux cas des transferts de la centrale de l'entreprise vers une filiale ou succursale, mais emploie une formule plus large, celle du transfert « de l'un de ces établissements dans un autre... », suivant de cette façon l'amendement proposé par le CES. Dans ces cas, et selon certaines conditions, le travailleur peut opter pour le droit originellement applicable.

Pour ménager les preuves en cas de litige, les conditions établies par l'art. 5 sont les suivantes : le choix doit faire l'objet d'une convention écrite ou confirmée par écrit : possibilité existante « à tout moment » et non seulement au moment initial du transfert, et il faut que les établissements visés soient situés dans le territoire de la Communauté.

L'Exposé de Motifs de la proposition de Règlement justifie cette liberté de choix, même si limitée, dans ces cas-ci par des raisons de « continuité de politique du personnel », importantes pour des entreprises telles que les multinationales où la mobilité de la main-d'œuvre est considérable. Il s'agit normalement de raisons d'ajustement du personnel, ce qui justement nous montre la différence avec les cas de l'art. 7. Ceux-ci sont justifiés par la « position particulière du travailleur au sein de l'entreprise » ou « par la nature particulière de son travail », raisons qui sont d'ordre subjectif par rapport à celles de l'art. 5, où prime la nécessité objective d'organisation de l'entreprise.

Les travailleurs qui se trouvent dans les cas décrits par l'art. 6 (ceux qui exercent leur travail habituellement sur le territoire de deux ou plusieurs Etats dont l'un au moins est un Etat membre) ont la même liberté de choix, qu'ils peuvent aussi exercer à tout moment. Ce choix doit porter sur la loi de l'un des Etats dans lesquels le travail est effectué, sur la loi de l'Etat de résidence permanente ou sur la loi de l'Etat du domicile ou siège de l'employeur. Ces précisions sur la loi à choisir ont pour but d'empêcher une infiltration légale dans la Communauté de législation du travail d'un niveau social inférieur à celui des Etats membres. Celle-ci est l'explication qui nous est fournie par l'exposé de motifs, visant sûrement à assurer la protection minimale des travailleurs dans tous les Etats membres, et à ce qu'elle ne soit pas affectée par une autre législation d'un minimum inférieur.

L'art. 7 prévoit une liberté de choix pour certains travailleurs assortie des mêmes conditions de forme (convention écrite ou confirmée par écrit), et justifiée par la « position particulière du travailleur au sein de l'entreprise ou par la nature particulière de son travail ».

Le paragraphe 2 du même article définit avec une souplesse remarquable la notion de « position particulière ». On doit considérer que celle-ci existe lorsque le travailleur se voit confier des fonctions de direction ou de conseil, toutes deux fondamentales au fonctionnement des entreprises.

Il contient aussi la définition de « travaux de nature particulière » : il s'agit de ceux qui requièrent une haute spécialisation. Sont, donc, visés les cadres et les « piliers » de l'entreprise à qui profitent la liberté de choix et la souplesse générale de l'article, appropriées pour laisser aux entreprises une marge flexible d'action dans leur politique du personnel. Cette marge est indispensable pour les entreprises agissant dans un schéma de marché tel que celui du Traité CEE (concurrentiel).

Quant à l'art. 8, même si dans certains cas la loi applicable peut être une autre loi que celle du lieu d'occupation habituelle, certaines dispositions de cette législation-ci demeurent obligatoires pour assurer une protection sociale minimale au travailleur. Dans ce sens, le paragraphe 1 de l'art 8 énumère plusieurs normes de l'Etat de travail habituel qui restent d'application obligatoire malgré que la relation de travail en cause soit régie par une autre législation. On a pris en considération, lors de l'élaboration de cette liste, les amendements ou modifications proposés par le CES et par le PE dans leurs avis respectifs, tels que la mention expresse du travail de nuit. En outre, cette énumération mentionne les règles relatives aux congés, jours fériés, horaire de travail, salaire minimum garanti, hygiène et sécurité dans le travail, travail des femmes, etc.

Le paragraphe 3 admet la possibilité d'une protection plus favorable accordée par la loi devenue applicable au titre des art. 4 à 7, dispositions qui ne seraient pas dérogees, le cas échéant.

Cette proposition modifiée de Règlement n'a jamais été adoptée et cette carence peut seulement être comprise dans l'optique socio-politique des Etats membres, qui ne veulent pas voir leur compétence et leurs conceptions dans le domaine de la politique sociale, affectées par une uniformisation communautaire.

Cependant, une norme communautaire tendant, sinon à harmoniser les régimes existants, à tout le moins à réduire les divergences, s'avérerait indispensable. Mais cet établissement de règles communautaires présupposait une compétence institutionnelle à exercer dans le cadre de la Politique Sociale ou de la libre circulation des travailleurs, ce qui fut déjà essayé sans succès.

Les Etats membres ont, donc, conclu, dans le cadre du Droit International, une convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, dans laquelle fut inclu un article concernant, de façon spécifique le contrat de travail (art. 6) et qui vise à établir des règles uniformes sur la loi applicable en cas de conflits.

F. — Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles du 19 juin 1980 934 CEE (JO NL 266 / 1 du 9-10-80)

La première chose qui attire notre commentaire est le fait que cet ensemble de normes a pris la forme d'une convention signée par les « Hautes Parties Contractantes du Traité instituant la CEE », dans le

cadre du Droit International, alors que les instruments communautaires pour l'harmonisation n'ont pas été utilisés par les sujets de Droit Communautaire qui sont les Etats membres.

On se trouve, donc, devant une convention relevant du Droit International classique, puisque les Etats ont voulu rester compétents en des matières aussi sensibles que celle qui nous occupe, dont la réglementation est fonction de leur choix politique.

Dès lors, c'est une raison idéologique qui a empêché le développement d'une réglementation communautaire en matière de contrat de travail, et qui a poussé à l'inclure dans un instrument interétatique, nécessitant la ratification des Etats pour sa validité (art. 28 de la Convention).

Cependant, demeure un certain lien avec la Communauté, car, bien qu'en dehors du Traité, la Convention a été conçue dans le cadre communautaire : le droit communautaire demeure prioritaire, selon l'art. 20.

Tout ceci confirme deux constantes déjà observées :

On constate, d'une part, la prise de conscience des Etats de la nécessité d'une uniformisation, à laquelle tend la Convention. Une preuve pour cette affirmation peut être trouvée dans son art. 18, qui se lit comme suit :

« Aux fins de l'interprétation et de l'application des règles uniformes qui précèdent, il sera tenu compte de leur caractère international et de l'opportunité de parvenir à l'uniformité dans la façon dont elles sont interprétées et appliquées ».

Ceci est en définitive l'imposition d'un principe qui doit présider l'interprétation des normes de la Convention et qui fera prévaloir le « droit comparé communautaire sur le nationalisme juridique » (6).

D'autre part, on remarque le manque de volonté politique des Etats membres à réaliser pleinement la politique sociale, imposant des notions communes et des responsabilités pour tous les pays faisant partie de la Communauté.

La Convention doit son origine à la nécessité de concilier ces deux données, et à celle d'écarter la possibilité pour la Communauté de légiférer sur des sujets si étroitement liés à l'organisation socio-politique des Etats.

Contenu de la Convention

L'art. 1 détermine de façon générale le champ d'application de la Convention, qui sera délimité par l'art. 2, suivant la technique de l'exclusion. Cet article se lit comme suit :

« Les dispositions de la présente Convention sont applicables dans les situations comportant un conflit de lois, aux obligations contractuelles ».

La première exclusion de l'art. 2 concerne « l'état et la capacité juridique des personnes physiques, qui resteront liées au Droit Civil des Etats contractants, comme le prévoyait aussi la proposition de Règlement de 1976 ».

A ce propos, l'art. 11 contient une nouveauté : peut être invoquée l'incapacité de contracter selon la loi d'un pays autre que celui où l'on se trouve, si, au moment de conclure le contrat, un des co-contractants était au courant de ce fait ou l'ignorait de par sa propre négligence.

Les autres obligations contractuelles exclues du domaine d'application de la Convention par l'art. 2 sont celles qui sont considérées comme étroitement liées aux Droits Civils nationaux, telles que les successions, les régimes matrimoniaux, le droit de Sociétés...

L'art. 6 traite spécifiquement du « contrat individuel de travail » ce qui donne une idée du caractère spécial conféré à ce type de contrat, tout comme ce fut le cas pour les contrats conclus par les consommateurs (art. 5).

L'art. 6, tout en renvoyant aux règles générales des articles 3 et 4, contient des règles spéciales dans les cas de défaut de choix par les parties au contrat. Voyons, donc, d'abord, quel est le régime généralement applicable.

Selon l'art. 3, le contrat est régi par la loi choisie par les parties. Ce choix doit être exprès ou tout au moins évident, c'est-à-dire résulter de façon certaine des dispositions du contrat ou des circonstances de la cause ». La loi choisie peut être désignée applicable à la totalité ou à une partie du contrat. Le choix peut être modifié à tout moment et il ne peut pas déroger aux « dispositions impératives » du pays avec lequel la situation présente des liens étroits (règles d'ordre public, etc.). Une similitude existe ici avec l'art. 8 du texte de la proposition de 1976. Pour le contrat de travail, le paragraphe 1 de l'art. 6 limite la règle de la liberté de choix en ce sens que le choix d'une autre loi ne doit pas priver le travailleur de la protection assurée par la loi qui serait applicable à défaut de choix selon le paragraphe 2 du même article. Aux termes de ce dernier paragraphe, la loi applicable à défaut de choix serait la loi du lieu d'occupation habituelle, même dans les cas de détachement temporaire en exécution du contrat (concept déjà vu) ; à défaut de cette loi, ce serait celle du pays de l'employeur qui s'appliquerait. Mais, si selon l'ensemble des circonstances, le contrat présente des liens plus étroits avec un autre pays, la loi de ce dernier sera applicable.

Mais quels sont ces « liens étroits » résultant de « l'ensemble des circonstances » qui peuvent faire intervenir une législation déterminée ?

D'après l'art. 4, paragraphe 2, « il est présumé que le contrat présente les liens les plus étroits avec le pays où la partie qui doit fournir la prestation caractéristique a, au moment de la conclusion du contrat, sa résidence habituelle ».

Le problème qui se pose est de savoir si la « résidence habituelle », concept juridique précis, est susceptible d'être déduite de « l'ensemble des circonstances ».

On peut aussi penser que, puisque l'art. 6 paragraphe 2 porte en premier lieu sur la loi du pays où le travailleur exerce habituellement son activité « en exécution du contrat », il faut établir le rattachement à une loi en déduisant de l'« ensemble des circonstan-

(6) Termes de M. Vander Elst, article cité page 195.



ces » dans la mesure où les conditions de travail, en tout ou en partie, ne sont pas déterminées dans le contrat.

Dans la Convention, le choix de la loi applicable est la règle générale, tandis que dans les propositions et Règlements déjà commentés, cette liberté de choix constituait une exception limitée à la règle générale de la loi du « lieu d'occupation effective ou habituelle », régime beaucoup plus approprié pour une véritable uniformisation dans ce domaine.

En plus, le système adopté par la Convention contribuera à la diversification des législations appliquées aux travailleurs de nationalité différente au sein d'un même pays, et ceci au détriment de l'égalité souhaitable pour éviter la « concurrence parmi les travailleurs », danger que le CES désirait éviter dans la mesure du possible. Le « forum shopping » signalé par certains auteurs va, donc, être encouragé (7).

Un minimum de protection sociale aux travailleurs est, quand même, assuré par le maintien en vigueur des « dispositions impératives » de la loi qui serait applicable à défaut de choix.

Aussi, le fait que la loi choisie puisse l'être pour l'ensemble ou pour une partie du contrat, est critiquable en ce qui concerne le contrat de travail, car celui-ci, par les particularités qu'il présente et le caractère des relations dont il constitue l'expression, ne devrait pas relever de législations différentes, si l'on veut atteindre l'uniformisation préconisée.

(7) « Forum shopping », Martha Weser, article cité page 220.

G. — Conclusion

Notre conclusion sur les normes de détermination de la loi applicable au contrat de travail est qu'il s'agit d'un nœud gordien, car un dénouement communautaire présuppose au moins une tentative de rapprochement des conceptions socio-juridiques et, pour quoi pas économiques, exprimées par les Etats membres dans leurs choix politiques. Et ceci, à court terme du moins, s'avère, sinon impossible, assez lointain, la preuve en étant l'existence même d'une Convention Internationale là où une norme communautaire devrait exister et pour laquelle le Traité offre une base juridique plus que suffisante. Cela veut dire, en définitive, que les Etats membres ne veulent pas voir ce domaine affecté par des règles communes et font en sorte que toute ingérence trop contraignante dans leur compétence soit exclue.

Cette situation entrave de façon substantielle l'accomplissement d'un des objectifs prioritaires du Traité et la mise en œuvre d'une véritable politique sociale.

Par ailleurs, du point de vue juridique, le régime de la proposition de 1976 apparaît comme le plus adéquat pour atteindre le but d'uniformisation dans cette matière, uniformisation de plus en plus nécessaire en raison de la croissante mobilité de la main d'œuvre, qui exerce ainsi un droit établi par le Traité, sans que, paradoxalement, on puisse s'entendre sur sa véritable mise en œuvre et protection.

LA FONDATION EUROPÉENNE

John CARBERY (*)

*Conseiller au service juridique
du Conseil des Communautés européennes*

Historique

« ... la création d'une Fondation européenne, qui sera alimentée partiellement par des subsides de la Communauté ou des Etats, mais qui financera une part importante de ses activités par des fonds privés. Elle aura pour objet de promouvoir, soit directement, soit en aidant des organismes existants, tout ce qui peut concourir à une meilleure compréhension entre nos peuples, en mettant l'accent sur le contact humain : activités de jeunesse, échanges universitaires, débats et colloques scientifiques, réunions de catégories sous-professionnelles, activités culturelles et d'information. Cette Fondation aura également un rôle à jouer dans le rayonnement extérieur de l'Europe unie.

Du fait de son caractère, cette Fondation sera souvent en mesure d'intervenir de manière plus souple et plus efficace que les autorités nationales ou européennes. Elle donnera aussi l'occasion aux innombrables partisans de l'unification européenne dans nos pays d'apporter une contribution personnelle en aidant la Fondation. De cette façon, il apparaîtra plus clairement que la création de l'Union peut et doit être l'affaire de tous ».

C'est ce que Monsieur Léo Tindemans, à l'époque premier ministre belge, écrivait dans la quatrième partie de son premier rapport sur l'Union européenne au Conseil européen en décembre 1975. Presque dix ans ont passé depuis que cette proposition a été formulée. L'évolution de la Communauté pendant ces années a amplement justifié l'initiative proposée, sans pour autant que la Fondation fonctionne.

M. Tindemans soulignait, dans la partie de son rapport intitulé « L'Europe des citoyens », que la construction européenne est un rapprochement entre des peuples qui cherchent à procéder ensemble à l'adaptation de leur société aux conditions changeantes du monde dans le respect des valeurs qui sont leur héritage commun. Il insistait sur la protection des droits fondamentaux si essentielle dans les pays démocratiques, sur la nécessité de protéger les droits du consommateur et également sur la protection de l'environnement. Conscient que l'Europe est une conception lointaine pour beaucoup de citoyens des pays membres, il faisait des suggestions pour concrétiser certains signes extérieurs de la solidarité entre les pays membres de la Communauté, notamment en matière de libre circulation des personnes par une uniformisation puis une union des passeports, une plus grande interpénétration en matière d'éducation par des échanges d'étudiants et finalement, une plus grande collaboration entre les instituts de radio et de télévision.

M. Tindemans a, semble-t-il, compris que tant qu'il n'y aura pas une interpénétration et une compréhension réciproque des cultures, il sera très difficile de construire une véritable communauté. Une telle opération sera difficilement menée à terme avec succès par les moyens traditionnels des Etats ou même des Communautés et il a imaginé qu'une Fondation serait plus susceptible de réussir, car par sa composition et ses structures elle serait plus en contact avec la réalité de l'opinion publique dans les Etats membres, sans être limitée par ou influencée par les structures politiques.

(*) Il va de soi que les considérations exposées dans le présent article ne reflètent que les opinions personnelles de l'auteur.



Lors de sa réunion à Rome, le 26 mars 1977, le Conseil européen chargeait la Commission de lui présenter pour sa dernière session de 1977 un rapport sur la portée, la nature et le financement d'une Fondation européenne d'après les orientations contenues dans le rapport de M. Tindemans sur l'Union européenne. Pour donner suite à cette mission, la Commission chargeait son président de désigner un groupe de personnalités indépendantes pour l'assister dans la préparation de ce rapport.

Remarquant que l'activité quotidienne de la Communauté est très peu suivie par la plupart des citoyens, car elle n'offre pas de services directs et ne pose pas d'exigences directes, le rapport de la Commission où sont incorporées les propositions du Groupe, suggérait qu'une Fondation dotée d'autonomie et de moyens suffisants pour s'adresser aux « grass roots » de l'opinion européenne serait un instrument permettant à tous les citoyens de mieux connaître et de prendre conscience de la réalité européenne au sens le plus large du terme. Il insistait sur la nécessité pour la Fondation de développer chez le citoyen des pays membres le sentiment d'appartenir à une même communauté, ayant un patrimoine commun pour le passé et communauté de destin pour le présent et l'avenir.

Reconnaissant que c'est ce sentiment communautaire qui fait défaut, il était remarqué aussi que la Communauté n'a pas non plus de symbole commun, de drapeau, de monnaie commune, pas même (à ce jour) de passeport uniforme, bien que ce passeport sera bientôt émis.

Si la tâche de la Fondation est de mieux faire comprendre la Communauté aux citoyens, elle n'est pas exclusive, car il est également nécessaire d'améliorer la compréhension entre les citoyens de la Communauté, car les préjugés, sédiments humains des siècles, ne se sont pas toujours dissous. A cette tâche s'ajoute celle de projeter la Communauté vers le reste du monde ; même si l'« identité européenne » est mieux perçue en dehors de la Communauté qu'à l'intérieur, il reste encore des progrès à faire.

Le rapport insistait sur le fait que la Fondation devrait suivre le principe de la complémentarité par rapport aux activités qui sont du ressort des Etats membres, des institutions communautaires et d'autres organisations européennes et privées. La Fondation ne doit pas être une organisation à structure bureaucratique, qui se juxtaposerait en quelque sorte à ce qui existe déjà et, pour démontrer la complémentarité en action, il a été suggéré que la Fondation soit financée par un système de matching funds. Ainsi, les Etats membres et/ou les Communautés alimenteraient une partie du budget, tandis que des organismes privés seraient invités à financer le reste.

M. Tindemans avait bien insisté, dans ses suggestions, pour que le budget de la Fondation ne soit pas alimenté uniquement par des subventions de la Communauté et des Etats membres, et il avait exprimé le souhait que, pour une part importante, elle recevrait des fonds privés. En outre, la multiplicité des sources de financement permettrait de consolider l'indépendance de la Fondation et de lui donner une envergure populaire.

Initialement, la Commission avait proposé que la Fondation soit créée par un règlement fondé sur l'article 235 du traité CEE. Le choix du type d'acte devait être fait entre un acte de droit interne, de droit communautaire ou un accord international entre les Etats membres. La Commission a estimé que l'alternative de l'acte de droit interne comporterait immédiatement la nécessité de choisir le pays membre dont la législation serait la plus favorable afin que les capitaux privés en provenance du pays du futur siège de la Fondation puissent être alloués dans les conditions les plus avantageuses et les plus favorables à la Fondation. Mais cette option exigeait aussi que des actes législatifs nationaux soient approuvés dans les autres pays membres, afin que les contributions privées en provenance de ces pays puissent jouir du même traitement assuré par la législation plus favorable du pays du siège de la Fondation. Pour cette raison, la première option fut écartée. Le rapport de la Commission écartait également la solution de l'accord international, en disant qu'un accord de cette nature serait particulièrement lourd et devrait être ratifié par les Etats, ce qui retarderait ainsi son entrée en vigueur. En outre, des difficultés d'ordre juridique étaient à prévoir, puisqu'il s'agissait de confier à la Fondation des tâches qui pourraient être considérées comme entrant dans le champ d'action des Communautés. L'adoption d'un règlement communautaire pour la création de la Fondation, qui ainsi aurait bénéficié ipso facto du régime du droit communautaire, était la solution la plus avantageuse selon la Commission. Un tel règlement permettrait, par un acte unilatéral de droit public, ayant une application immédiate, de définir ce que l'on pourrait appeler la structure d'accueil des contributions privées par un traitement privilégié du point de vue légal et fiscal qui serait immédiatement uniformisé.

Structures

La Commission proposait que la Fondation ait les organes suivants :

- le Conseil de la Fondation,
- le Comité exécutif,
- le président de la Fondation, et
- le Secrétaire général.

Le Conseil de la Fondation, dans sa conception, serait l'organe assurant la haute direction et prenant les décisions principales. Composé de personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience, le Conseil exercerait son mandat en toute indépendance pour une période non inférieure à six ans. Il fut également proposé que le Conseil soit composé de trente-cinq membres pour que la Fondation puisse bénéficier de l'apport d'un nombre important de personnalités éminentes dans tous les domaines. Dix-neuf membres seraient nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres, douze membres par la Commission après consultation du Parlement européen et enfin, quatre membres supplémentaires.

Il fut suggéré que le comité exécutif soit composé d'au moins neuf membres et soit présidé par le prési-

dent de la Fondation. Sa tâche serait de prendre les décisions relatives à l'exécution des programmes et de suivre régulièrement les activités de la Fondation. Son mandat serait de trois ans et ses membres seraient renouvelables.

La Commission devait souligner que le choix du président de la Fondation sera déterminant pour l'image et l'efficacité de la Fondation. Elle proposait que la durée de son mandat renouvelable soit également de trois ans. Le Secrétaire général serait nommé par le Conseil et révocable par lui. Il dirigerait les activités courantes de la Fondation conformément aux directives du Conseil et du Comité exécutif.

Forme de l'acte établissant la Fondation

Le rapport de la Commission sur l'établissement d'une Fondation européenne fut transmis au Conseil européen du 17 novembre 1977. Lors de sa session à Copenhague les 7 et 8 janvier 1978, le Conseil européen convint que la Fondation serait créée au moyen d'accords conclus par les Représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil. Le 13 avril 1978, le Comité des Représentants Permanents demandait à la Commission d'élaborer les projets d'accords nécessaires. Les projets furent transmis au Conseil le 10 mai 1978.

Après plusieurs années de travail et d'indécision, l'accord instituant une Fondation européenne fut approuvé et signé par les représentants des Etats membres le 29 mars 1982. En même temps, fut approuvé un arrangement concernant l'institution d'un comité préparatoire.

L'accord prenait la forme d'un acte de droit international et non d'un règlement, comme le prévoyait le rapport de la Commission. Les Etats membres étaient fermement opposés à l'adoption d'un acte communautaire. La Commission avait tenté de justifier l'adoption d'un tel acte en invoquant notamment des arguments de nature juridique. En premier lieu, selon elle, certaines des matières que la Fondation traiterait relèvent de la compétence communautaire. Ensuite, si la Communauté devait décider de verser une contribution à la Fondation, c'est sur base de l'article 235 seul qu'elle pourrait le faire et cette base présupposait que la Fondation soit l'un des objectifs de la Communauté.

Ensuite, une fois que le type d'instrument fut décidé, la question de la participation de la Communauté à l'accord fut soulevée, car ce problème n'avait pas été tranché par les Chefs d'Etat et de Gouvernement au Conseil européen de Copenhague. Bien entendu, l'accord ne pouvait imposer des obligations à la Communauté, à moins que celle-ci ne soit partie à la Convention. Dans l'hypothèse où la Communauté ne serait pas partie à la Convention, elle pourrait cependant assumer les obligations qu'un accord entre les Etats membres entendrait lui imposer en arrêtant de manière autonome les mesures nécessaires pour répondre aux desiderata des Etats membres.

Dans ce cas, indépendamment de l'inscription de crédits au budget, une décision prise par l'institution compétente de la Communauté serait nécessaire en vue d'autoriser l'octroi d'une subvention financière de la Communauté à la Fondation. Une telle décision devrait se fonder sur l'article 235 du traité instituant la Communauté économique européenne, en l'absence d'une autre base. Bien entendu, le recours à l'article 235 exige le respect de certaines conditions et notamment une proposition de la Commission.

Or, le projet d'accord imaginé par la Commission était rédigé dans l'optique d'une participation de la Communauté à la Convention, car elle avait raisonné que, dans la mesure où la Communauté était compétente, du moins en partie, à l'égard du champ de travail de la Fondation, il serait correct qu'elle soit partie à l'accord.

Les Etats membres devaient en décider autrement, tout en maintenant leur souhait que les ressources de la Fondation proviennent :

- 1) d'une contribution de la Communauté sous réserve d'une décision de celle-ci ;
- 2) de contributions bénévoles d'origine publique et privée.

La Communauté ne serait pas partie à l'accord.

Aucune suggestion concernant le siège de la Fondation n'avait été formulée par la Commission. Cependant, Paris fut très vite retenu comme siège, sur invitation des autorités françaises. Un hôtel particulier dans le Marais fut même désigné.

Compte tenu du fait que les objectifs de la Fondation se rapportent à des matières qui sont de la compétence et de l'intérêt de la Communauté, il fut décidé que ses institutions devraient participer à la nomination des membres du Conseil et son budget fut appelé à supporter les charges du financement de la Fondation, au moins dans les premières années.

Bien qu'il ait été décidé d'éliminer la participation de la Communauté aux accords, les propositions faites par la Commission en ce qui concerne les structures et les tâches de la Fondation furent maintenues dans leurs grandes lignes.

Mission de la Fondation

La Fondation aura, selon l'article 2, la mission d'accroître la compréhension mutuelle entre les peuples de la Communauté économique européenne et de promouvoir une meilleure connaissance du patrimoine culturel européen dans sa diversité et dans son unité, ainsi que de développer une plus grande compréhension de l'intégration européenne. L'article 5 décrit d'une manière plus détaillée les tâches qui incombent à la Fondation, une fois celle-ci instituée. Les suggestions du rapport de la Commission désignant comme champ d'activité pour la Fondation des initiatives en faveur de la jeunesse, des actions pour les jeunes dans les écoles, l'encouragement et l'amélioration de l'enseignement des langues, l'organisation des activités pour les jeunes dans les universités et les écoles supérieures, l'encouragement des ac-



tions en faveur des jeunes adultes, et l'échange de jeunes travailleurs furent largement suivies.

Les Etats membres s'engagèrent, lors de la signature de l'accord le 29 mars 1982, à négocier, dans un délai de quatre mois suivant la signature, le régime à accorder à la Fondation, à ses membres et à son personnel, à la lumière des besoins et intérêts fonctionnels de la Fondation et de son caractère indépendant.

La déclaration faite par les Etats membres précise qu'ils examineront en particulier les questions relatives à l'immunité d'exécution, à l'inviolabilité des locaux, bâtiments et archives, à la liberté de contraintes administratives ou judiciaires, à l'exonération des impôts directs ou indirects, etc.

Des discussions se sont engagées à partir de 1982 sur un protocole accordant des privilèges et immunités semblables à celui accordé à l'Institut universitaire européen de Florence. Rapidement, une opposition apparut à ce que la Fondation ou son personnel bénéficie d'immunités, compte tenu de la nature particulière de la Fondation et de ses instances, car les membres du Conseil de la Fondation et du Comité exécutif ne doivent pas être des fonctionnaires nationaux, mais des personnalités indépendantes. Pour sortir de l'impasse, il fut décidé de faire un protocole sur les privilèges, qui serait signé par les dix pays membres, et de rédiger un protocole séparé sur les indemnités, qui serait ouvert à la signature de tous, mais qui entrerait en vigueur après la signature de neuf Etats membres. Ces protocoles sur les privilèges et les immunités furent finalisés en juin 1984. Le premier fut signé par les Dix lors d'une Conférence des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil les 23 et 24 juillet 1984, le second fut signé par tous les Etats membres, excepté la Grande-Breta-

gne. Bien entendu, le protocole sur les immunités pourra être signé par la Grande-Bretagne au cas où elle déciderait de le faire. Avec la signature de ces protocoles la voie semble moins encombrée pour une rapide ratification de l'accord de 1982 et pour le commencement du travail de la Fondation.

Conclusion

Bien que la Fondation ait été créée par un acte de droit international et non pas de droit communautaire, il est évident que cette nouvelle création appartient entièrement par le cadre de son travail à la famille communautaire. Si les longues tractations qui ont accompagné sa naissance difficile ont en quelque sorte obscurci un peu l'éclat entourant la suggestion initiale, nul ne peut douter que la Communauté de 1984 a encore plus besoin de compréhension et de soutien qu'en 1976, quand Monsieur Tindemans a fait sa proposition. Les raisons pour une collaboration accrue et une meilleure compréhension par les peuples européens de leur Communauté et des avantages qu'elle apporte et qu'elle pourra apporter deviennent de plus en plus urgentes au moment où la compétition de haute technologie venant des Etats-Unis et du Japon pose un danger immédiat pour le niveau de vie des Européens.

Il semble aussi que la Fondation pourra commencer son travail à un moment critique de l'histoire communautaire. On ne peut qu'espérer qu'elle réussisse là où jusqu'à maintenant d'autres ont échoué.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Commission des Communautés européennes

Les Représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil européen le 4 décembre 1984, ont nommé comme Membres de la *Commission des Communautés européennes*, pour la période du 6 janvier 1985 au 5 janvier 1989 inclus, les personnalités suivantes :

M. Franciscus H.J.J. Andriessen
M. Claude Cheysson
M. Henning Christophersen
Le Très Honorable Lord Cockfield
M. Stanley Clinton Davis
M. Willy De Clercq
M. Jacques Delors
M. Nicolas Mosar
M. Karl-Heinz Narjes
M. Lorenzo Natali
M. Alois Pfeiffer
M. Carlo Ripa di Meana
M. Peter Sutherland
M. Grigoris Varfis

A la même occasion, les Représentants des Gouvernements des Etats membres ont nommé M. Jacques Delors comme Président de la Commission des Communautés européennes pour la période du 6 janvier 1985 au 5 janvier 1987 inclus.

Dans une rencontre informelle entre les membres de la future Commission de la CE présidée par M. J. Delors, les quatorze commissaires se sont mis d'accord sur la répartition de leurs tâches.

La répartition convenue est la suivante :

— *M. Jacques Delors*, président. Secrétariat général (à l'exception des relations avec le Parlement et des problèmes culturels). Service juridique. Groupe du porte-parole. Affaires monétaires. Coordination des Fonds structurels. Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM). Bureau de sécurité et service « interprétation/conférences ».

— *M. Lorenzo Natali*. Coopération au développement du Tiers Monde (essentiellement, relations avec les Etats ACP, y compris le FED et les autres instruments financiers). Négociations pour l'élargissement de la Communauté.

— *Claude Cheysson*. Politique méditerranéenne. Relations Nord-Sud (CNUCED, aides aux PVD non associés).

— *Karl-Heinz Narjes*. Affaires industrielles. Technologies de l'information. Science et Recherche. Centre Commun de Recherche.

— *Franz Andriessen*. Agriculture. Pêche.

— *Lord Cockfield*. Marché intérieur. Service de l'Union douanière. Fiscalité. Institutions financières.

— *Alois Pfeiffer*. Affaires économiques. Emploi. Crédit et investissement. Office statistique.

— *Grigoris Varfis*. Politique régionale. Relations avec le Parlement.

— *Willy De Clercq*. Relations extérieures. Politique commerciale.

— *Nic Mosar*. Energie. Euratom. Office des publications.



— *Stanley Clinton-Davis*. Environnement. Sécurité nucléaire. Protection des consommateurs. Forêts. Transports.

— *Carlo Ripa di Meana*. Questions institutionnelles. Problèmes concernant l'Europe des citoyens. Politique de l'information. Culture. Tourisme.

— *Henning Christophersen*. Budget. Contrôle financier. Personnel et administration.

— *Peter Sutherland*. Concurrence. Affaires sociales, éducation, formation.

Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom

★ Lors de sa session des 26/27/28 novembre 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. D. Aston, comme membre du *Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom* en remplacement de M. W. Rooke pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 28 mars 1985.

En outre, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement français, M. J.S. Letourneur comme membre du *Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom*, en remplacement de M. A. Noé, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 28 mars 1985.

★ Lors de sa session des 6/7 décembre 1984, sur proposition du gouvernement allemand, le Conseil a nommé M. U. Boege membre du *Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom*, en remplacement de M. G. Siepmann pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 28 mars 1985.

Sur proposition du gouvernement français, le Conseil a également nommé M. P. Frigola membre du *Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom*, en remplacement de M. A. Ballagny pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 28 mars 1985.

Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Lors de sa session du 22 novembre 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement allemand, M. Ulrich Böshagen, Bundesverband der Deutschen Industrie e.v., comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, en remplacement de M. G. Schlicht, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 1^{er} avril 1985.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Lors de sa session du 22 novembre 1984, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission, M. Tom McGrath, Industrial Officer, Irish Congress of Trade Unions, comme membre du Conseil d'Administration du *Centre européen pour le développement de la formation professionnelle*, en remplacement de M. F. Kennedy, membre décédé, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 19 avril 1985.

Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session des 26/27/28 novembre 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, MM. M. Aherne et W. Hannon, Department of Labour, comme membres titulaires du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*, en remplacement de MM. B. Fitzpatrick et B. O'Riordan, en attendant qu'il soit pourvu au remplacement du Comité.

Comité consultatif pour la formation des sages-femmes

Lors de sa session du 4 décembre 1984, le Conseil a nommé, sur la proposition du gouvernement italien, le Professeur Luigi Carenza, Ordinario di « clinica ostetrica e ginecologica » presso la facoltà di medicina e chirurgia Università La Sapienze di Roma, en qualité de membre du *Comité consultatif pour la formation des sages-femmes* en remplacement du Professeur Silvio Bettocchi pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 7 mars 1986.

Comité consultatif pour la formation des médecins

Sur proposition du gouvernement danois, le Conseil a nommé lors de sa session des 6/7 décembre 1984 M. Jens Kristian Gøtrik membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation des médecins*, en remplacement de M. Arne Scheel Thomsen pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 8 novembre 1985.

Grenade

Le 3 décembre 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Oswald Gibbs, désigné par le Gouvernement de **Grenade**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur G.R.E. Bullen.

Samoa Occidental

Le 3 décembre 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Feesago Siaosi Fepulea'i, désigné par le Gouvernement du **Samoa Occidental**, comme Chef de la Mission que ce pays va ouvrir auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique.

Yémen

Le 3 décembre 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Mohammed Abdul Rehman Al-Robaee, désigné par le Gouvernement de la République arabe du **Yémen**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ahmed Al-Haddad.

II. — Activités communautaires

CONSEIL EUROPÉEN - DUBLIN, 3 ET 4 DÉCEMBRE 1984. CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE

Situation économique et sociale

Le Conseil européen s'est félicité de voir que le rapport économique annuel récemment publié par la Commission donne la priorité au problème du chômage. Par conséquent, il se prononce en faveur des directives équilibrées mentionnées dans le rapport qui constitue un cadre cohérent de politique économique pour l'amélioration des conditions de l'offre et de la demande ; et il estime qu'il conviendrait d'appliquer rapidement ces directives. Il est convenu en particulier que, dans sa formation appropriée, le Conseil devrait :

- entreprendre un examen de la politique en matière de main-d'œuvre en vue de réorienter la formation vers des secteurs où les besoins de main-d'œuvre se feront sentir, prendre des mesures pour encourager la mobilité de l'emploi et favoriser l'esprit d'entreprise, particulièrement chez les jeunes ;

- prendre des mesures pour compléter le marché intérieur y compris la mise en œuvre de normes européennes ;

- poursuivre et accélérer son examen de mesures propres à assurer un plus grand rôle à l'Ecu ; mettre au point et renforcer le système monétaire européen sur la base des communications pertinentes de la Commission ;

- mettre en œuvre immédiatement les engagements politiques fermes convenus par le Conseil européen lors de ses réunions de Bruxelles et de Fontainebleau dans le domaine de la politique des transports ;

- adopter de nouvelles mesures en vue de renforcer la base technologique de la Communauté et rétablir la compétitivité ; à cet effet, la Commission est invitée à présenter au prochain Conseil européen un projet de programme d'action en la matière.

Le Conseil européen est convenu que la Communauté et les Etats membres devraient prendre des mesures, comprenant une harmonisation des politiques économiques, destinées, aux termes du préambule du traité de Rome, à réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées.

En ce qui concerne tout repli possible du rétablissement de la production et de l'emploi en Europe et dans le monde, le Conseil européen a également demandé au Conseil ECO/FIN et à la Commission de procéder à un examen permanent des événements survenant à l'extérieur. Il leur a demandé de lui faire rapport lors de sa réunion du mois de mars sur les mesures appropriées que la Communauté pourrait prendre ou qui peuvent déjà avoir été instaurées pour permettre à la Communauté d'atteindre l'objectif d'une augmentation progressive du taux de croissance effectif et potentiel en faveur de l'emploi.

Environnement

Le Conseil européen a demandé aux ministres de l'Environnement, qui doivent se réunir en Conseil le 6

décembre, de faire tous leurs efforts pour parvenir à un accord sur les directives relatives à une politique communautaire pour la réduction de la teneur de l'essence en plomb et des émissions de véhicules à moteur.

Le Conseil est convenu de procéder à une discussion de fond sur les questions de l'environnement lors de sa prochaine réunion en mars 1985.

Comité ad hoc sur les questions institutionnelles

Le Conseil européen a pris acte du rapport intérimaire établi par le Comité ad hoc sur les questions institutionnelles. Il a reconnu la grande qualité de ce rapport et a estimé que le Comité devait poursuivre ses travaux afin de parvenir au plus haut degré d'accord. Le Conseil est convenu que ce rapport intérimaire devrait être publié.

Le Conseil européen, en vue de sa prochaine réunion en mars 1985, a demandé au Comité de terminer ses travaux et de présenter un rapport, qui, après un premier examen effectué au cours de cette réunion, sera le sujet principal du Conseil européen qui se tiendra en juin 1985.

Comité ad hoc pour l'Europe des citoyens

Le Conseil européen a pris note avec intérêt du rapport intérimaire de ce Comité et a demandé à ce dernier de présenter un nouveau rapport au Conseil européen en mars prochain.

Rapport du Conseil sur l'Union européenne

Le Conseil européen a approuvé le rapport annuel sur l'Union européenne. Ce rapport sera adressé à l'Assemblée comme il est prévu dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne.

Famine en Afrique

Face aux graves difficultés que connaissent actuellement de nombreux pays d'Afrique, en particulier ceux qui, comme l'Ethiopie et les pays du Sahel, souffrent d'une sécheresse sans précédent et des ravages de la malnutrition et de la famine, le Conseil européen souligne l'urgence d'une action internationale concertée.

Le Conseil européen estime que la quantité totale à fournir par la Communauté et ses Etats membres d'ici à la prochaine récolte devrait s'élever à 1,2 million de tonnes.

La Commission, après avoir consulté les Etats membres pour déterminer la quantité de céréales qui sera fournie par les Etats membres, présentera au Conseil une proposition portant sur l'effort supplémentaire que la Communauté pourrait être appelée à fournir pour atteindre le chiffre de 1,2 million de tonnes et le Conseil européen invite le Conseil de ministres à prendre toute décision nécessaire sur la base de cette proposition de la Commission afin de garantir que le chiffre total de 1,2 million soit atteint. Le Conseil européen engage d'autres pays donateurs à faire le même effort que celui consenti par la Communauté et ses Etats membres afin que les besoins globaux des pays concernés, estimés actuellement à 2 millions de tonnes, soient satisfaits.

Le Conseil européen souligne la nécessité d'une action urgente pour éviter les pénuries qui risquent de survenir dans les tout prochains mois.



Il constate la nécessité d'améliorer la coordination entre la Communauté, ses Etats membres, d'autres donateurs et des organisations non gouvernementales afin d'accroître l'efficacité et d'accélérer la mise en œuvre des mesures d'aide d'urgence et invite la Commission à engager une action à cet égard.

Le Conseil européen reconnaît la nécessité d'entreprendre d'urgence une action visant à accélérer et à favoriser le processus de reprise et de redressement des pays d'Afrique et d'apporter le soutien actif de la Communauté à leurs efforts pour parvenir à l'autosuffisance et à la sécurité alimentaire, également en mettant en œuvre des actions à long terme pour combattre la sécheresse et la désertification.

Le Conseil européen souligne la volonté des Dix d'appuyer dans toutes les négociations internationales les initiatives visant à renforcer la solidarité entre les pays industrialisés et les pays du tiers monde et d'encourager ainsi le développement.

Il se félicite de la déclaration sur la situation économique critique en Afrique qui vient d'être adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Il prend acte avec satisfaction de l'heureuse conclusion des négociations pour le renouvellement de la Convention de Lomé qui associe la Communauté européenne, ses Etats membres, et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Le fait que les progrès réalisés jusqu'à présent ont été consolidés témoigne de la vigueur et de la vitalité de cette coopération.

ADDENDUM

Le texte sur le vin de table tel qu'il figure à l'Annexe I a été adopté par le Conseil européen.

Le texte des déclarations de la délégation grecque et du Président du Conseil européen figure à l'Annexe II.

ANNEXE I

Vin de table

Le Conseil de ministres, prenant acte de la conclusion du Conseil européen de Fontainebleau, selon laquelle la réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole est l'une des conditions nécessaires au succès de l'élargissement de la Communauté, a examiné le rapport de la Commission (8840/84) sur la situation du marché viti-vinicole ainsi que ses propositions connexes (9182/84 et 9469/84). A la suite de cet examen, le Conseil a pris les décisions suivantes sur le vin de table :

1. La réduction de la capacité de production de vin est un élément essentiel de la réforme de l'organisation du marché viti-vinicole.

Le Conseil a pris note des propositions de la Commission en la matière et il marque son accord sur le principe de mesures visant à encourager l'arrachage et à limiter les droits à replantation.

Le Conseil Agriculture est chargé de prendre les décisions qui s'imposent avant la prochaine réunion du Conseil européen en tenant compte des conditions particulières de chaque région.

2. Dans le cadre d'un effort ultérieur visant à améliorer la structure du secteur viti-vinicole, seuls les investissements ayant pour but d'améliorer la qualité des vins sans en augmenter les quantités seront financés en vertu du règlement 355/77 tandis qu'un règlement visant à améliorer la structure

des vignobles grecs et l'industrie vinicole grecque sera adopté d'ici au 31 janvier 1985 pour une superficie de 20 000 hectares.

3. D'autres mesures sont nécessaires pour assurer, dès à présent, l'équilibre du marché viti-vinicole et en particulier un renforcement des mécanismes de distillation obligatoire, tels que prévus à l'article 41 du règlement de base, selon les lignes suivantes :

a) en cas de déséquilibre grave du marché, la distillation obligatoire sera déclenchée par la Commission selon la procédure du comité de gestion ; un déséquilibre grave du marché est réputé exister :

— lorsque les stocks tels que définis à l'article 41 paragraphe 1 premier tiret du règlement 337/79 sont supérieurs à quatre mois d'utilisation normale (1) ;

— ou lorsque les prix sur le marché restent au-dessous de 82 % du prix d'orientation pendant une période représentative ;

— ou lorsque, pour une campagne viti-vinicole, il résulte des données du bilan prévisionnel que la production dépasse de plus de 9 % les utilisations normales.

b) La Commission, pour éliminer les excédents de production et ainsi rétablir une situation normale du marché, notamment en ce qui concerne les niveaux des stocks et les prix, fixera les quantités qui doivent être livrées à la distillation obligatoire.

c) En cas de déclenchement de la distillation obligatoire, la Commission fera connaître avant le... décembre les obligations de distillation de chaque région, regroupées par Etat membre.

Les Etats membres étant ainsi responsables d'assurer l'application de la distillation obligatoire, le volume à distiller obligatoirement sera réparti.

— entre les régions de la Communauté, au prorata des volumes de production dépassant un niveau spécifique à chacune d'elles, égal à un pourcentage uniforme (2) de la moyenne de leur récolte calculée sur les trois campagnes viti-vinicoles 1981/82, 1982/83 et 1983/84. Cette période de base pour le calcul de la moyenne peut être modifiée par la Commission après la fin de la campagne 1989/90 pour tenir compte de l'évolution de la production et, en particulier, des résultats de la politique d'arrachage.

— dans chaque région, entre producteurs, sur la base du rendement par hectare, selon une échelle fixée par la Commission dans le cadre de la procédure du comité de gestion. L'échelle peut varier d'une région à l'autre compte tenu des rendements obtenus dans le passé. Les producteurs peuvent déduire de leurs obligations au titre de la distillation obligatoire les quantités livrées à la distillation préventive. Pour 1985/86, les règles seront adaptées de manière à tenir compte des arrangements administratifs à appliquer à la Grèce au cours de cette campagne.

d) Pour les campagnes viti-vinicoles 1985/86, 1986/87 et 1987/88, le prix de la distillation obligatoire correspondra à 50 % du prix d'orientation pour les 10 premiers millions d'hectolitres à distiller, à 40 % au-delà.

Le Conseil réexaminera les prix pour les campagnes viti-vinicoles 1988/89 et 1989/90 à la lumière des progrès réalisés pour réduire le déséquilibre dans le secteur des vins de table.

(1) Utilisation normale : consommation + solde net des échanges extérieurs.

(2) Ce pourcentage unique pour toutes les régions de la Communauté sera déterminé par la Commission compte tenu de la quantité arrêtée (cf. sous 3. b) ci-dessus) pour éliminer l'excédent de production pour la campagne en question ; pour la période se terminant en 1989/90, il sera fixé à 85 %.

e) Ces mesures supplémentaires resteront en principe en vigueur jusqu'à la fin de la campagne 1989/90. Le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission traitant en particulier de l'effet des mesures structurelles et comprenant, le cas échéant, des propositions concernant l'organisation future du marché viti-vinicole, décidera si elles peuvent être abrogées ou remplacées par d'autres mesures de nature à garantir l'équilibre du marché viti-vinicole.

4. Le Conseil demande à la Commission d'entreprendre une étude approfondie des possibilités d'utilisation du moût concentré et du sucre et de lui faire rapport en 1990. Le Conseil se prononcera alors sur les mesures à prendre dans le domaine de l'enrichissement.

Le degré d'alcool obtenu par l'utilisation de saccharose ou de moût de raisins concentré à prix réduit sera déduit forfaitairement lors du calcul du prix d'achat pour la distillation. En outre, à compter de 1988, la quantité de vins de table destinés à la distillation en République fédérale d'Allemagne n'excédera pas 1 million d'hectolitres. Les années où, en raison des conditions atmosphériques et de l'évolution du marché, cette limitation peut provoquer de graves perturbations du marché, le Conseil procédera aux adaptations appropriées.

5. Aucun changement n'est apporté aux arrangements actuels en ce qui concerne les vins de qualité produits dans des régions déterminées (v.q.p.r.d.).

6. Le Conseil s'engage à appliquer une politique de prix restrictive dans le secteur du vin, comme le propose la Commission, aussi longtemps que les distillations obligatoires démontreront l'existence de surplus non commercialisables dans des conditions normales.

ANNEXE II

Déclaration faite par le Premier Ministre grec lors du Conseil européen de Dublin le 4 décembre 1984

La délégation grecque n'accepte l'élargissement que si la Communauté adopte une position satisfaisante sur les programmes méditerranéens intégrés ; cette position vaut également pour le vin.

Déclaration faite par le Président du Conseil européen le 4 décembre 1984

Etant donné la déclaration ci-dessus, par laquelle la délégation grecque émet une réserve sur ce point, les négociations sur l'élargissement devront se poursuivre sur une base ad referendum.

COMITÉ PERMANENT DE L'EMPLOI

Le Comité Permanent de l'Emploi a tenu sa 28^e session le jeudi 25 octobre 1984, sous la présidence de M. Ruairi Quinn, Ministre du Travail de l'Irlande. Les Ministres de l'Emploi des Etats membres ou leurs représentants, M. Ivor Richard, Membre de la Commission responsable des questions sociales et de l'emploi, et les représentants des organisations des employeurs et des travailleurs ont également assisté à cette session.

Les travaux de cette session ont été consacrés essentiellement à une discussion de la communication de la Commission sur la lutte contre le chômage de longue durée.

A l'issue de la session, le Président a tiré les conclusions suivantes :

I. Introduction

Le problème du chômage de longue durée a atteint des proportions critiques. Indépendamment de ses

coûts économiques, la frustration ressentie sur le plan social par les chômeurs de longue durée est devenue si pénible qu'elle nécessite une réponse plus efficace de la Communauté et de ses Etats membres. Les politiques menées actuellement ne se sont pas révélées suffisantes pour contenir l'augmentation de plus en plus rapide du nombre de travailleurs qui se voient privés d'un emploi pendant de longues périodes.

Si les tendances actuelles persistent, le niveau du chômage au sein de la Communauté restera vraisemblablement élevé au cours de la plus grande partie de cette décennie et les chômeurs de longue durée risquent d'être parmi les derniers à bénéficier d'une éventuelle reprise de l'économie.

Si les mesures à prendre dans le cadre de la politique du marché du travail et de l'emploi ont un rôle à jouer, elles doivent toutefois être liées à la mise en place d'une stratégie économique visant à combattre le chômage. Il a été souligné que, dans le cadre d'une telle stratégie, il est essentiel que les Etats membres les plus forts envisagent, en liaison avec d'autres mesures, une relance contrôlée de leur économie.

II. Mesures générales

1. Les mesures générales à mettre en œuvre devraient comprendre :

- un accroissement des investissements productifs, particulièrement dans le domaine des nouvelles technologies ;
- amélioration du fonctionnement du marché intérieur,
- renforcement de la politique commerciale de la Communauté,
- création de nouvelles entreprises, particulièrement de petites et moyennes entreprises, qui constituent une source importante d'emplois,
- amélioration de la compétitivité de l'économie européenne.

2. Le développement du dialogue social est une condition nécessaire pour promouvoir la cohésion sociale et relancer l'économie européenne.

3. Des politiques plus efficaces dans le domaine du marché du travail et de l'emploi sont essentielles pour lutter contre le chômage de longue durée. A cet égard, une importance primordiale doit être accordée aux mesures suivantes :

- collecte, en faisant appel, notamment, aux sources nationales d'informations et de statistiques permettant d'obtenir un tableau plus clair et plus concret de la situation du chômage de longue durée ;
- gestion prévisionnelle des marchés du travail en relation avec les besoins spécifiques des chômeurs de longue durée ;
- renforcement des systèmes et programmes de formation de manière à permettre à tous les travailleurs d'adapter et développer leurs qualifications compte tenu de l'évolution des besoins du marché ; ceci devrait en particulier viser les chômeurs de longue durée qui devraient être motivés pour suivre une formation, se voir offrir des possibilités accrues de formation et d'insertion et/ou réinsertion dans l'emploi.



- amélioration de l'organisation et du fonctionnement des agences de l'emploi ;
- mise en place de systèmes permettant d'améliorer l'accès au travail pour les chômeurs de longue durée ;
- réduction et réaménagement du temps de travail d'une manière qui préserve à la fois la compétitivité de l'entreprise et les intérêts des travailleurs et chômeurs et qui tienne compte des habitudes différentes qui existent tant au sein des Etats membres qu'entre les secteurs économiques ;
- élimination des obstacles qui empêchent la création d'emplois durables et productifs, sans effet défavorable sur la protection sociale des travailleurs.

III. Mesures spécifiques

1. Les autorités nationales devraient

- faire en sorte que les informations sur les caractéristiques et la répartition géographique des chômeurs de longue durée soient de nature à permettre aux Etats membres et à la Communauté d'apporter des réponses politiques appropriées ;
- être en mesure d'identifier les personnes qui risquent de devenir des chômeurs de longue durée, afin de permettre l'orientation nécessaire de l'aide ;
- assurer que, en cas de licenciements imminents, une aide appropriée soit offerte aux travailleurs concernés avant qu'ils ne deviennent chômeurs, en coopération, pour autant que possible, avec les partenaires sociaux ;
- s'efforcer d'assurer que les chômeurs de longue durée continuent de bénéficier d'une aide appropriée de la sécurité sociale afin de leur éviter une régression vers la pauvreté.

2. Les employeurs sont convenus :

- de promouvoir le recrutement de chômeurs de longue durée en recourant, entre autres, à des régimes d'incitations mis en place par les gouvernements ;
- d'encourager activement, pour autant que possible, les efforts visant à créer des emplois bénévoles et d'intérêt collectif, par exemple en détachant du personnel, en autorisant l'occupation de locaux inoccupés ou en apportant leur aide à l'identification et à la mise au point de produits.

3. Les syndicats sont convenus :

- de prévoir la participation continue à leurs activités des travailleurs qui deviennent des chômeurs de longue durée,
- de coopérer avec le gouvernement et les employeurs dans les efforts qu'ils déploient pour aider les chômeurs de longue durée et les personnes qui risquent de le devenir, en :
 - soulignant l'importance d'une participation des travailleurs aux initiatives locales de création d'emplois,
 - aidant, orientant et conseillant les travailleurs sur le point d'être licenciés.

4. Au niveau communautaire, il a été estimé que la Commission devrait poursuivre activement ses efforts en vue d'assurer le respect des engagements pris sur le plan politique :

- coopérer avec les Etats membres afin de mieux comprendre la nature et l'importance du chômage de longue durée ;

— encourager et soutenir les efforts politiques des Etats membres, coopérer avec les partenaires sociaux en vue de développer leurs actions et prévoir une aide appropriée du Fonds social européen pour combattre le chômage de longue durée ;

— examiner la possibilité de développer une sorte de garantie sociale pour les chômeurs de longue durée sous la forme de mesures positives visant à offrir, par exemple, une formation, un recyclage ou des expériences de travail après une certaine durée de chômage.

LES TRAVAILLEURS CULTURELS ET LE FONDS SOCIAL EUROPEEN

A la suite de leur session du 22 juin 1984, le Conseil et les Ministres responsables des affaires culturelles ont approuvé la Résolution suivante :

Le Conseil et les Ministres chargés des affaires culturelles réunis au sein du Conseil

attirent l'attention sur l'urgence de mesures visant à réduire le chômage et le sous-emploi des travailleurs culturels ;

réaffirment l'importance vitale des possibilités de formation et de recyclage professionnels, qui constituent un élément fondamental de l'amélioration des perspectives d'emploi et, en particulier, d'une contribution à l'épanouissement du potentiel humain dans le secteur culturel de l'économie ;

prennent acte en particulier de l'importance de prendre des mesures destinées à aider les jeunes à développer leurs aptitudes professionnelles, ainsi qu'à améliorer leur motivation sociale dans ce secteur ;

attirent l'attention sur la nécessité d'améliorer l'orientation et l'offre de conseils sur l'ensemble des possibilités de carrière dans le secteur culturel, en particulier sur les carrières qui requièrent des aptitudes à la fois techniques et culturelles ;

reconnaissent à cet égard les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies dans le secteur culturel et la nécessité de permettre à un plus grand nombre d'intéressés de se familiariser avec les nouvelles techniques ;

prennent acte de ce que le secteur culturel se prête particulièrement bien aux activités nées de l'initiative individuelle et convient donc tout spécialement à la promotion de possibilités d'emploi pour des indépendants, ainsi que pour des coopératives et des entreprises de petite taille, surtout lorsqu'il s'agit de satisfaire des besoins culturels locaux ou régionaux spécifiques ;

attirent l'attention sur la nécessité d'améliorer les possibilités de formation et d'emploi des femmes ;

se félicitent du renforcement des activités de la Communauté en matière de formation professionnelle et d'emploi, y compris l'adoption, par le Conseil, en octobre 1983, dans le cadre du fonds social européen, de nouvelles règles pour le financement de projets pilotes liés à des programmes d'action commu-

nautaires, en particulier à des programmes qui ont trait aux aspects mentionnés plus haut ;

se déclarent disposés à jouer aussi pleinement que possible leur rôle dans la mise en œuvre de ces programmes d'action dans le secteur culturel, en coopération avec les autres autorités concernées, aux niveaux régional, national et communautaire ;

appellent par conséquent l'attention sur la possibilité pour les Etats membres d'élaborer et de présenter des projets pouvant bénéficier d'une aide du Fonds social européen et invitent la Commission à considérer attentivement dans le cadre du règlement actuel du Fonds social les demandes concernant la formation professionnelle et l'emploi d'artistes et de travailleurs culturels, sachant que l'art et la culture constituent une source importante de revenus et d'emploi et qu'ils enrichissent la vie artistique, culturelle et sociale des collectivités locales.

ASSISTANCE TOURISTIQUE

Le Conseil a adopté, lors de sa session du 10 décembre 1984, la directive concernant l'accès à l'activité de l'assistance touristique et son exercice.

Ces dernières années, le développement considérable des déplacements, aussi bien pour des voyages d'affaires que pour le tourisme, s'est accompagné d'un développement tout aussi remarquable des contrats offrant aux voyageurs une ou l'autre forme d'assistance pour le cas où ils seraient en difficultés pendant qu'ils sont loin de chez eux. Les gouvernements nationaux ont ressenti le besoin d'exercer un certain contrôle sur les organismes offrant des prestations d'assistance de plus en plus variées et étendues. Le public doit avoir la garantie qu'un organisme lui offrant des contrats d'assistance est réellement capable de répondre à ses engagements.

La directive arrêtée aujourd'hui a pour but d'harmoniser les conditions d'accès à l'activité de l'assistance touristique et son exercice ; ces conditions seront les mêmes que celles qui s'appliquent aux activités de l'assurance autre que l'assurance sur la vie. C'est pourquoi cette directive est une modification de la directive 73/239/CEE portant coordination des dispositions concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie.

En soumettant l'assistance touristique aux exigences financières et au système de surveillance prévus par cette directive, la stabilité financière des entreprises est assurée et le niveau de protection du preneur du contrat d'assistance est garanti et uniforme dans tous les pays de la Communauté. Cette harmonisation permet en même temps d'éliminer les entraves au droit d'établissement existant dans ce domaine.

SYSTÈME D'INFORMATION SUR L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES DANS LA COMMUNAUTÉ

Le Conseil est convenu, lors de sa session des 6/7 décembre 1984, de l'adoption d'un programme de travail de la Commission concernant un projet expérimental pour la collecte, la coordination et la mise en cohérence de l'information sur l'état de l'environnement

et des ressources naturelles dans la Communauté pour une période de quatre ans débutant le 1^{er} janvier 1985.

Le programme fournira des résultats qui, d'une part, seront d'une utilité directe pour l'application de la politique communautaire de l'environnement et, d'autre part, permettront de juger de l'opportunité de poursuivre les travaux en vue de la mise en place d'un système d'information sur l'état de l'environnement dans la Communauté.

Une application prioritaire à des problèmes d'envergure communautaire sera donnée aux questions suivantes :

- biotopes d'importance majeure pour la conservation de la nature ;
- dépôts acides ;
- protection de l'environnement méditerranéen.

TRANSPORTS AÉRIENS

Après avoir examiné le rapport du groupe à haut niveau sur les transports aériens, le Président du Conseil a adopté, lors de la session des 11/12 décembre 1984, les conclusions suivantes :

« Le Conseil des ministres des transports,

vu la décision prise par le Conseil le 10 mai 1984, lors de sa 927^e session, de demander à un groupe de travail composé de représentants de haut niveau des Etats membres et de la Commission de préparer un rapport sur la manière d'adapter le système actuel du transport aérien intracommunautaire dans le sens d'une plus grande souplesse et, par là même, d'une efficacité économique et sociale accrue,

Prend acte du rapport du groupe de haut niveau « Transports aériens »,

Fait siennes les orientations dont est assorti ce rapport, orientations qui devront servir de base à l'action ultérieure de la Communauté dans le secteur des transports aériens,

Charge le Comité des Représentants permanents de faire en sorte que le groupe des questions de transports, constitué spécialement pour étudier les questions de transports aériens, procède à une étude détaillée des possibilités, esquissées dans les orientations, d'adapter le système actuel des transports aériens et que, dans ses travaux, il tienne compte des avis exprimés dans le rapport du groupe de haut niveau, du memorandum n° 2 de la Commission et d'autres documents pertinents,

Note que la question de l'accès au marché pourrait être examinée dans le cadre de la révision par le Conseil, avant le 1^{er} juillet 1986, de la directive concernant les transports aériens interrégionaux,

Estime qu'il convient de prêter attention notamment aux secteurs de la capacité, des tarifs et de la concurrence,

Demande en outre qu'un rapport sur l'état d'avancement des travaux soit présenté au Conseil avant la fin du mois de juin 1985 et que les premières propositions d'action communautaire soient transmises au Conseil pour examen avant la fin de 1985 ».



HEURE D'ÉTÉ 1986-1988

Le Conseil a adopté, lors de sa session des 11/12 décembre 1984, les dispositions relatives à l'heure d'été pour 1986-1988. Aux termes de la directive, tous les Etats membres prendront les mesures nécessaires pour que la période de l'heure d'été commence, pour ces années, le dernier dimanche de mars. Pour ces mêmes années, cette période finira le dernier dimanche de septembre, dans tous les Etats membres, hormis l'Irlande et le Royaume-Uni où elle finira le quatrième dimanche d'octobre. Avant le 1^{er} janvier 1988, le Conseil adoptera, sur proposition de la Commission, le régime à appliquer à partir de 1989.

MARCHÉ DE L'INFORMATION SPÉCIALISÉE

Lors de sa session des 26/27/28 novembre 1984, le Conseil a adopté la décision d'un programme quinquennal (1984-1988) pour le développement du marché de l'information spécialisée en Europe. Ce programme, qui est partiellement fondé sur les trois plans d'action triennaux consécutifs précédents, dont le dernier est arrivé à expiration le 31 décembre 1983, prolongue, réoriente et étend les activités communautaires entreprises dans le cadre du marché de l'information spécialisée, compte tenu des événements récents et des besoins urgents qui apparaissent.

Le marché de l'information spécialisée concerne une information de haut niveau, destinée aux professionnels dans des domaines tels que les sciences et les techniques, le développement social, culturel et économique, le commerce et l'industrie, les affaires et la finance, le « marketing », etc.

Ce programme entend assurer la poursuite des opérations EURONET-DIANE, ainsi qu'une série de projets d'information importants, pour lesquels des contrats ont été signés avec quelque 55 organismes publics et privés dans les Etats membres.

Ces projets concernent inter alia :

- information liée aux brevets ;
- réseau d'information sur la biotechnologie ;
- banque de données sur les matériaux ;
- édition électronique et banques d'images ;
- information pour l'industrie, tout particulièrement à l'attention des petites et moyennes entreprises (PME) ;
- l'application des nouvelles technologies de l'information, telles que le Vidéotex.

Le montant des crédits estimés nécessaires pour l'exécution du programme s'élève à 25 millions d'Ecus. Ce montant pourra être révisé suite au réexamen à la fin de la deuxième année.

INFORMATIQUE

Lors de sa session du 22 novembre 1984, le Conseil a adopté une décision qui a pour objet d'étendre les moyens et la durée de la première partie du programme pluri-annuel informatique de 1979-1983.

Cette extension a pour but essentiel de permettre le développement de la normalisation en matière de traitement de l'information. Elle prévoit aussi d'autres

actions générales concernant le secteur des Marchés Publics, la sécurité et la confidentialité des données ainsi que la protection du logiciel.

Des actions particulières bien déterminées en matière de recherche fondamentale en informatique sont également prévues.

Ce nouveau programme a une durée de deux ans pour les différentes actions, à l'exception de certaines activités concernant la normalisation qui doivent s'achever le 31 décembre 1985 pour être poursuivies dans le cadre d'une politique spécifique de normalisation des techniques de l'information.

En ce qui concerne les crédits nécessaires à la réalisation du programme, ceux-ci sont estimés à 11 Mécus.

SECTEUR LAITIER

Lors de sa session des 10/11 décembre 1984, le Conseil a procédé à un nouvel échange de vues approfondi sur les résultats de l'application du système du super-prélèvement dans le secteur laitier.

A l'issue des débats, la déclaration suivante a été faite :

« Le Conseil,

— Ayant constaté les résultats positifs à ce stade en matière de diminution globale de la production laitière résultant de l'introduction d'un système de super-prélèvement dans le secteur laitier,

— réaffirmant la nécessité pour l'ensemble des Etats membres de poursuivre les efforts entamés en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière de production laitière,

— constatant que des difficultés techniques et administratives se présentent à ce stade dans certains Etats membres en ce qui concerne l'application du nouveau système et notamment en ce qui concerne la perception de l'acompte semestriel sur le super-prélèvement,

— invite la Commission à prendre de toute urgence les dispositions nécessaires pour permettre le report du paiement du super-prélèvement à la fin de la campagne laitière 1984/1985 ».

DÉCISIONS RELATIVES À LA PÊCHE

Le Conseil a adopté, lors de sa session du 4 décembre 1984, les règlements :

— portant ouverture, répartition et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits de la pêche (1985).

Ces contingents tarifaires concernent les produits de la pêche suivants en provenance du Canada :

- d'une part, les cabillauds et les rascasses du Nord congelés et les filets de cabillaud congelés et,
- d'autre part, les flancs de harengs préparés ou conservés au vinaigre, les cabillauds salés et les filets de cabillaud salés.

— de répartir comme cela est indiqué sur le tableau de la page suivante entre les Etats membres, les quotas de capture communautaires dans les eaux du Canada.

Espèces	Division NAFO	Quotas CEE	Répartition (tonnes)
Cabillaud	2 GH	6 500	Allemagne 6 000
			France 200
			Royaume-Uni 300
	2J3KI	9 500	Allemagne 7 125 France 1 545 Royaume-Uni 830
Encornet (Illex)	3 + 4	7 000	Allemagne 2 600 Italie 2 000 France 2 400

— de répartir entre les Etats membres les quotas de capture de la Communauté pour 1985 dans la zone de réglementation définie par la Convention NAFO (voir tableau ci-dessous).

Quotas de capture alloués à la Communauté pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 1985

(en tonnes)

Espèces	Division NAFO	Quotas
Cabillaud	3 NO	CEE 250
		dont France 250
	3 M	CEE 2 405
		dont Allemagne 700 France 300 Royaume-Uni 1 405
Plie américaine	3 LNO	CEE 675 (2)
		dont France 675 (2)
	3 M	CEE 500 (1)
Limande à queue jaune	3 LNO	CEE 300
		dont France 300
	3 M	CEE 1 200
		dont Allemagne 200 Royaume-Uni 1 000
Sébaste	3 LN	CEE 150 (1)
	3 NO	CEE 50 (1)
Plie grise	3 NO	CEE 50 (1)
		dont France 50 (1)
	3 + 4	CEE 9 750 (2)
		dont Allemagne 3 900 (2) France 3 650 (2) Italie 2 200 (2)
Capelan	3 LNO	CEE 0

(1) Ce quota n'est pas alloué exclusivement aux navires communautaires, mais à toutes les parties contractantes de la convention NAFO auxquelles il n'a pas été attribué de quantité spécifique, Communauté incluse. Les captures effectuées par les navires communautaires seront donc suspendues dès que la Communauté aura été informée que le quota total est épuisé.

(2) Moins les quantités capturées par les navires communautaires dans les parties des sous-zones NAFO relevant d'une juridiction nationale en matière de pêche.

TENEUR EN PLOMB DE L'ESSENCE

Lors de sa session des 6/7 décembre 1984, le Conseil est parvenu à une position commune sur la proposition de directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la teneur en plomb de l'essence.

Cette directive, qui revêt une grande importance pour la protection et l'amélioration de la santé publique et de l'environnement, prévoit l'introduction obligatoire d'essence sans plomb à compter d'octobre 1989, cette date correspondant aux délais nécessaires pour que l'industrie pétrolière et l'industrie automobile puissent effectuer les investissements requis.

Cette directive n'exclut pas que des mesures puissent être prises en vue d'introduire l'essence sans plomb à une date plus rapprochée.

La directive prévoit également que les Etats membres ramèneront parallèlement la teneur en plomb de l'essence avec plomb de 0,4 g/l à 0,15 g/l dès qu'ils le jugeront approprié.

III. — Relations extérieures

CONSEIL EUROPÉEN - DUBLIN, 3 ET 4 DÉCEMBRE 1984. CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE

Les dix chefs d'Etat ou de gouvernement ont examiné la situation au Moyen-Orient. Ils ont réaffirmé leur désir de voir des efforts urgents déployés en vue d'y établir la paix et la stabilité et leur disposition à soutenir de tels efforts.

Conflit israélo-arabe

Les Dix considèrent qu'il est d'une importance vitale que de nouveaux efforts soient entrepris en vue d'aboutir à des négociations pour un règlement du conflit israélo-arabe. Ils notent avec satisfaction les marques d'intérêt manifestées de part et d'autre pour un processus de mouvement vers des négociations et ils espèrent que cet intérêt déclaré formera la base de développements ultérieurs. Ils restent convaincus qu'une paix juste, durable et globale au Moyen-Orient ne pourra être établie que sur la base des principes qu'ils ont énoncés à de nombreuses reprises dans le passé et auxquels les Dix restent attachés.

Dans la recherche d'une solution durable, aucun effort entrepris par des tierces parties, si intense soit-il, ne saurait se substituer à des négociations directes entre les parties elles-mêmes — les Etats arabes, Israël et les Palestiniens — qui doivent reconnaître mutuellement leur existence et leurs droits.

Ils demandent à toutes les parties de mettre pleinement en œuvre les dispositions des Résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité. Ils renouvellent leur appel en faveur de l'abandon de la politique illégale de colonies dans les territoires occupés.

Les Dix ont noté la tenue récente du Conseil national palestinien à Amman. Ils continuent à estimer que l'OLP doit être associée aux négociations de paix.

Les Dix se sont toujours offerts à prêter assistance avec tous les moyens dont ils peuvent disposer, dans



les tentatives de recherche de positions communes aux parties concernées. Les Dix, tant collectivement qu'individuellement, ont maintenu le contact avec toutes les parties. Poursuivant cette politique, le Conseil européen estime que ces contacts doivent être intensifiés en vue de rechercher les moyens de favoriser le mouvement vers la négociation et l'amélioration de la situation dans la région.

Liban

Les dix chefs d'Etat ou de gouvernement se sont félicités du processus de négociations avec la participation des Nations Unies qui a commencé à Naqura et espèrent qu'il conduira à un retrait israélien complet du Liban, conformément à l'appel lancé par le Conseil de Sécurité. Ils ont rappelé leur attachement à la pleine souveraineté, indépendance et intégrité territoriale du Liban et leur conviction que celles-ci ne sont possibles que si toutes les forces étrangères sont retirées du pays, à l'exception de celles dont la présence est souhaitée par le gouvernement libanais. Les Dix, dont certains participent aux opérations d'observation et de maintien de la paix au Liban, ont réaffirmé qu'ils sont disposés à contribuer au retour de ce pays à la paix et à la normalité.

Iran-Irak

Les Dix notent avec préoccupation que ce conflit vient d'entrer dans sa cinquième année et que les nombreux efforts consentis en vue d'amener un cessez-le-feu et d'aboutir à des négociations n'ont jusqu'ici pas été couronnés de succès. Ils continueront à œuvrer en faveur d'un règlement rapide, juste et honorable et soutiendront pleinement tous efforts visant à limiter l'étendue du conflit. En arrêtant maintenant le massacre et les destructions, on pourrait sauver de nombreuses vies humaines de part et d'autre et permettre à l'Iran et à l'Irak, avec lesquels les Dix désirent entretenir de bonnes relations, de poursuivre leur développement dans la paix.

Amérique centrale

Les Chefs d'Etat ou de gouvernement notent avec satisfaction l'inauguration d'une nouvelle structure de dialogue politique et économique entre l'Europe et l'Amérique centrale à la conférence tenue à San-José de Costa-Rica les 28 et 29 septembre 1984 et réunissant les ministres de la Communauté européenne, le Portugal et l'Espagne, les pays d'Amérique centrale et le Groupe de Contadora.

Les Chefs d'Etat ou de gouvernement réitèrent la déclaration sur l'Amérique centrale qu'ils ont faite le 19 juin 1983 à Stuttgart. Ils réaffirment en particulier leur conviction que les problèmes de la région ne peuvent pas être résolus par des moyens militaires, mais seulement par une solution politique venant de la région elle-même et respectant les principes de non-intervention et d'inviolabilité des frontières.

Les Dix restent convaincus que le processus de Contadora représente la meilleure chance d'apporter une solution politique à la crise que traverse la région. Ils espèrent que les efforts actuellement consentis en vue d'arriver à un accord sur le texte final de l'Acte de Contadora seront rapidement couronnés de succès et ils exhortent toutes les parties concernées à œuvrer en ce sens. Comme ils l'avaient déjà fait à San-José, ils se déclarent disposés à sou-

tenir, dans les limites de leurs possibilités et s'ils y sont invités, les efforts des Etats auxquels il incombe de mettre en œuvre les dispositions de tout accord éventuel.

Le terrorisme et l'abus de l'immunité diplomatique

Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont accueilli favorablement la série de principes concernant le terrorisme et l'abus de l'immunité diplomatique adoptés par les ministres des affaires étrangères des Dix le 11 septembre. Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont convenu qu'il s'agissait là d'un progrès significatif dans les efforts que déploient les Dix en vue de lutter contre un problème présentant une gravité croissante et ils ont noté avec satisfaction que ces principes sont désormais appliqués.

Relations Est-Ouest

1. Les Dix ont tenté, dans une période difficile pour les relations Est-Ouest, de maintenir ouvertes toutes les possibilités de dialogue et de rechercher une plus grande coopération et davantage de stabilité dans les relations entre l'Est et l'Ouest. Ils continueront à œuvrer à l'établissement d'un dialogue constructif, global et réaliste avec l'Union Soviétique et les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale, et partout où cela est possible, à développer davantage les liens de coopération qui existent avec eux. Ils attendent une réponse positive similaire. Ils estiment que pour améliorer durablement la sécurité internationale il faut accroître la compréhension et renouveler la confiance entre l'Est et l'Ouest.

2. Les Dix attachent la plus haute importance à la conclusion d'accords effectifs de limitation des armements et de désarmement portant à la fois sur les armes nucléaires et conventionnelles et d'une convention prohibant les armes chimiques. Les chefs d'Etat ou de gouvernement se félicitent donc de l'annonce faite récemment selon laquelle les Etats-Unis et l'Union Soviétique sont convenus d'entamer de nouvelles négociations en vue d'aboutir à des accords mutuellement acceptables sur l'ensemble des questions touchant aux armements nucléaires et aux armements de l'espace. Les Dix espèrent que la rencontre prévue les 7 et 8 janvier 1985 entre M. Shultz, Secrétaire d'Etat américain, et M. Gromyko, ministre soviétique des affaires étrangères, sera rapidement suivie de négociations substantielles propres à entraîner des réductions équilibrées des armes nucléaires stratégiques intercontinentales et des forces nucléaires intermédiaires au plus bas niveau possible et à prévenir véritablement le danger d'une course aux armements dans l'espace.

3. En exprimant leur ferme soutien à de telles conversations, les dix chefs d'Etat ou de gouvernement réaffirment leur propre détermination de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer le progrès des négociations auxquelles les Dix participent, notamment de la Conférence de Stockholm sur les Mesures de Confiance et de Sécurité et le Désarmement en Europe. L'accord récemment réalisé sur une structure de travail à cette conférence est un développement heureux dont ils espèrent qu'il permettra à des négociations substantielles de s'engager à Stockholm

sur des mesures concrètes propres à amener un accroissement réel de la confiance et de la sécurité en Europe.

4. Le dixième anniversaire de la signature de l'Acte Final d'Helsinki en 1985 sera l'occasion de souligner le rôle central que le processus de la CSCE continue de jouer dans les relations Est-Ouest. Les Dix ont déjà indiqué qu'ils seront disposés à être représentés à haut niveau lors de la commémoration de l'anniversaire, pour autant que cela soit approprié compte tenu du climat international. Les Dix continueront à rechercher avec ce processus, l'établissement de relations plus sûres et marquées par une plus grande coopération entre les états participants et davantage de contacts entre leurs peuples. En œuvrant à la réalisation de l'objectif de l'Acte final d'Helsinki qui concerne l'amélioration des relations entre les états participants à la CSCE et la mise en place de conditions dans lesquelles les peuples puissent vivre dans un état de paix véritable et durable à l'abri de toute menace ou atteinte à leur sécurité, les Dix continueront à souligner l'importance qu'ils attachent à l'application complète de toutes les dispositions de l'Acte final, y compris de celles relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : SCHÉMA DE LA COMMUNAUTÉ POUR 1985

A la lumière des avis du Parlement européen et du Comité économique et social, le Conseil, lors de sa session des 26/27/28 novembre 1984, a donné son accord de principe au nouveau schéma des préférences généralisées de la Communauté pour 1985. En arrêtant sa décision, le Conseil a suivi les orientations qu'il avait tracées en 1980. Ces orientations visent à réaliser, de manière graduelle et progressive, une certaine différenciation en faveur des pays qui ont le plus besoin de préférences généralisées, et notamment les pays les moins développés.

Le schéma des préférences généralisées pour 1985 peut se résumer comme suit :

Produits sidérurgiques

Le régime de 1984 est renouvelé sans changement.

Produits industriels

Comme en 1984, le SPG 1985 prévoit l'importation en franchise des produits industriels, sous réserve de contingents ou de plafonds pour certains produits sensibles.

Onze produits ont été transférés de la catégorie des produits sensibles à celle des produits non sensibles et inversement.

En outre, dans sa révision de la liste des produits sensibles, le Conseil a introduit des contingents additionnels pour neuf pays. D'autre part il a remplacé, dans onze cas, les contingents par le système plus souple des plafonds.

Pour certains produits, le volume des contingents a été augmenté de l'ordre de 5 à 10 %, tandis que le montant des plafonds a été augmenté en général de l'ordre de 5 à 15 %. Pour les produits non sensibles, le Conseil a marqué son accord sur une augmentation de 10 %.

Produits textiles

En ce qui concerne les produits textiles AMF, le Conseil s'est mis d'accord sur la même augmentation en volume qui avait été appliquée au SPG 1984.

Le Conseil a réduit le nombre de plafonds répartis entre les Etats membres, ces plafonds étant remplacés par le mécanisme plus souple des plafonds communautaires non répartis.

Le Conseil est également tombé d'accord pour maintenir le régime de 1984 pour les textiles non AMF ainsi que le régime relatif aux produits de jute et de fibres de coco.

Produits agricoles

Le Conseil est convenu d'améliorer les marges préférentielles pour tous les bénéficiaires du SPG pour plusieurs produits déjà incorporés dans le SPG de la Communauté (3). Il a également ajouté les pousses de bambou à la liste des produits.

Le Conseil a également décidé d'améliorer le régime SPG pour certains produits assujettis aux contingents ou des plafonds, à savoir le tabac brut et les ananas. En ce qui concerne le beurre de cacao et le café soluble, le régime 1984 sera maintenu sous réserve d'une modification de la distribution du contingent pour ces produits.

DROIT DE LA MER

Le Conseil a décidé lors de sa session des 6/7 décembre 1984 d'autoriser la signature, par la Communauté, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Il est rappelé que cette convention qui a été ouverte à la signature le 10 décembre 1982 doit être signée au plus tard le 9 décembre 1984. La Convention autorise la Communauté, en sa qualité d'organisation internationale, à signer en tant que telle si la majorité des Etats membres en sont signataires. Cinq Etats membres l'ont déjà signée en décembre 1982 et trois autres Etats ont déjà déclaré qu'ils avaient l'intention de la faire.

Lors de la signature, la Communauté fera deux déclarations, l'une concernant les compétences des Communautés européennes au regard des matières dont traite la convention, l'autre, de caractère politique, contenant une évaluation générale de la Convention.

TROISIÈME CONVENTION ACP-CEE

Au cours d'une cérémonie présidée par S.E. le Général d'Armée Gnassingbe Eyadema, Président de la République du Togo, la troisième Convention ACP-CEE entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et les Communautés européennes, a été signée à la Maison du Rassemblement du Peuple togolais, à Lomé, le 8 décembre 1984. Cette Convention, qui doit être soumise aux procédures de ratification

(3) Viandes et abats comestibles, viandes de gibiers à poils, certains produits de pêche, myrtilles, farines de légumes à cosses secs, farines de fruits, préparations de viandes, préparations de poissons, conserves de fruits, fruits à coques grillées, succédanés torréfiés du café, moutarde, levures artificielles préparées, riz préparés, cœurs de palmiers, bières à base de malt.



par les Etats signataires et de conclusion par la Communauté, prend la suite de la deuxième Convention ACP-CEE qui avait été signée, également à Lomé, le 31 octobre 1979, et qui vient à expiration le 28 février 1985.

NÉGOCIATIONS AVEC L'AUTRICHE (TRANSPORTS)

Après un échange de vues sur le deuxième rapport de la Commission relatif aux négociations avec l'Autriche concernant les transports intérieurs, le Conseil a adopté, lors de sa session des 11/12 décembre 1984, les conclusions suivantes :

« Le Conseil,

Note que le Comité des Représentants permanents examine actuellement le rapport sur le bilan du trafic entre la Communauté et l'Autriche (1) que la Commission a présenté au Conseil le 16 novembre 1984 et demande au Comité d'achever rapidement cet examen ;

Estime que le Comité devrait tenir compte en particulier du rapport concernant un programme de projets d'infrastructures réalisables à moyen terme que le Conseil a demandé à la Commission lors de sa session du 10 mai 1984 ;

Charge le Comité d'examiner, sur la base du deuxième rapport de la Commission et compte tenu des suggestions faites par diverses délégations, la possibilité de conclure un accord de coopération avec l'Autriche et les éléments qu'il pourrait contenir, sans exclure des modalités appropriées de participation aux coûts d'infrastructure des transports en Autriche, si cela devait se révéler justifié ;

Demande au Comité de faire rapport au Conseil sur ces questions lors de la prochaine session consacrée aux transports en vue de lui permettre de prendre des décisions lors de cette session ».

ARRANGEMENTS DE PÊCHE CEE-SUÈDE POUR 1985

Lors de sa session du 4 décembre 1984, le Conseil a adopté les règlements concernant les arrangements de pêche CEE-Suède. Aux termes de ces arrangements, les captures que les navires des Etats membres sont autorisés à faire du 1^{er} janvier au 31 décembre 1985 dans les eaux suédoises sont limitées aux quotas suivants :

(en tonnes)

Espèces	Division CIEM	Quotas	Allocations
Cabillaud	III d	3 100	Danemark 2 270 Allemagne 830
Hareng	III d	1 300	Danemark 740 Allemagne 560
Saumon	III d	20	Danemark 17 Allemagne 3

Cet arrangement prévoit également pour les activités de pêche des navires suédois dans les eaux communautaires les limites suivantes :

Espèces	Zones dans lesquelles la pêche est autorisée	Quantités (tonnes)
Cabillaud	CIEM III c, d CIEM IV	1 250 150 (2)
Eglefin	CIEM IV	400
Merlan	CIEM IV	20 (2)
Hareng	CIEM III c, d CIEM IV a, b	1 600 1 350
Lingue	CIEM IV, VI a (1)	200

(1) Au nord du 56° 30' nord.

(2) Ces quotas sont interchangeables.

CATASTROPHE ÉCOLOGIQUE DE BHOPAL (INDE)

1. Le Conseil des Communautés européennes, réuni les 6/7 décembre 1984 à Bruxelles, a évoqué le tragique accident qui vient d'être causé par une entreprise industrielle à Bhopal, en Inde, et qui aurait provoqué la mort de plus de 2 000 personnes avec de nombreuses autres victimes se trouvant dans un état grave. Les événements survenus à Bhopal ont dépassé pour ce qui est de leur portée et de leur ampleur et de la gravité de l'impact qu'ils ont eu sur les populations locales et sur l'environnement, tous les autres événements de ce type. Le Conseil a fait part du choc profond qu'il a ressenti et il a exprimé sa profonde sympathie au Gouvernement indien et tout particulièrement aux victimes. Il a affirmé que la Communauté était disposée à prendre en considération les demandes spécifiques d'aide que le Gouvernement indien pourrait lui adresser.

2. Le Conseil a souligné qu'il convenait de chercher de toute urgence des solutions aux problèmes que les produits chimiques dangereux posent pour la santé et l'environnement où qu'ils surgissent. Dans sa résolution du 3 octobre 1984 (84/C 272/01), le Conseil a demandé à la Commission « d'étudier les possibilités d'une meilleure convergence des efforts déployés par la Communauté pour introduire la dimension environnement dans l'aide au développement, et de soumettre au Conseil dans les plus brefs délais des propositions dans ce sens ». Lors de sa session du 6 novembre, le Conseil a rappelé la nécessité de mener une action dans ce domaine.

Dans le contexte de ces résolutions, le Conseil a réaffirmé aujourd'hui que lorsque des substances dangereuses sont en cause, la Communauté et les Etats membres devraient continuer à chercher comment faire en sorte que les meilleures techniques de prévention et de protection et les meilleurs procédés de fabrication soient intégrés dans les projets auxquels eux-mêmes ou leurs entreprises industrielles participent.

3. En ce qui concerne les activités industrielles dangereuses dans la Communauté, le Conseil avait adopté en 1982 une directive (82/501/CEE) aux termes de laquelle les Etats membres devraient prendre une série de mesures destinées à améliorer la sécurité tant des travailleurs concernés que de l'environnement et du public. Cette directive, qui couvre les procédés et les substances (y compris l'isocyanate de méthyle) apparemment en cause dans l'accident de Bhopal, est entrée en vigueur le 8 janvier 1984.

RÉPERTOIRE DES ANNONCEURS

Droit Social : Les Salaires, p. IV couv. — Éditions Techniques et Économiques : R.E.I. (n° spécial), p. II couv. ; Les Oligopoles et le Droit, p. III couv.

BIBLIOGRAPHIE

□ Giovanni Michele PALMIERI, **La Corte dei Conti delle Comunità Europee** (La Cour des Comptes de la Communauté européenne) (préface de Monsieur Riccardo Monaco), Padova, Cedam, 1983, 287 pages.

Un modèle d'ouvrage très complet et véritablement encyclopédique sur la Cour des Comptes de la Communauté européenne, du point de vue institutionnel et juridique. R.P.

□ A. CHITI-BATELLI

— **Elezioni europee 1984 e riforma della Comunità, Una nuova strategia nella battaglia per l'Europa**, avec une préface de Monsieur Alexandre Marc, Milano, Giuffrè Editore, 1984, 197 pages.

— **Per un europeismo protagonista**, Roma, Palombi Editore, s.d., 159 pages.

— **Al di là delle elezioni europee**, Verona, Bi & Gi Editori, 1983, 156 pages.

— **Elezioni comunitarie e progetto costituente**, Serie l'Italia e l'Europa, Manduria, Lacaita Editore, 1984, 204 pages.

Toujours active et combative, la plume de M. Chiti-Batelli a produit encore quatre volumes. Il en est rendu compte ci-après, dans l'ordre dans lequel ils nous sont parvenus. Le premier, *Elections européennes 1984 et réforme de la Communauté* suggère une « nouvelle stratégie dans la bataille pour l'Europe » ; c'est une mise à jour d'articles publiés dans la revue « l'Italia e l'Europa ». L'auteur y propose la fondation d'un parti fédéraliste européen, fût-il petit, qui serait plurinational et supranational ; une réforme de la représentation politique dans le sens des « communau-

tés concrètes » de A. Olivetti ; un programme développé avec volets économiques, culturels et militaires. Le livre est complété par deux notes, une sur les « euromissiles » et une sur la crise économique européenne.

Le second : *Pour un européisme protagoniste* n'est malheureusement pas daté, mais on peut supposer d'après l'appareil bibliographique, qu'il est postérieur au printemps 1984. Il suit un peu le même plan : perspectives de la bataille pour les élections européennes, parti fédéraliste, réforme de la démocratie des partis, programme fédéraliste. Quatre appendices entendent constituer des illustrations particulières du programme : défense, monnaie, radio et télévision européenne.

Le troisième, *Au-delà des élections européennes*, comme les deux premiers, plaide pour une nouvelle stratégie du mouvement et reprend d'abord les thèmes des deux volumes précédents. A l'aide de trois exemples, il conclut à une triple confirmation de la nécessité d'une révision « anxieuse » : tout d'abord, pour reprendre les termes de l'auteur, les « illusions fonctionnalistes » en matière de monnaie européenne, les « abdications sans contrepartie » dans les marches pour la paix, et l'absence de prises de position en matière de minorités linguistiques ; ensuite, le problème d'une politique fédéraliste européenne vis-à-vis de l'Europe de l'Est ; pour terminer, une redéfinition de la politique de défense.

Enfin, le quatrième volume, *Elections communautaires et projet de constituante* ; l'auteur y donne une appréciation du projet d'Union européenne du Parlement européen, qu'il qualifie de « rationalisation intelligente », « sans saut qualificatif ». Les appendices qui constituent la majorité des pages de l'ouvrage sont consacrés aux « euromissiles » et au Moyen-Orient ; à la lutte contre la drogue comme problème européen et à celle contre les mauvais traitements infligés aux enfants ; au tourisme, au sport et au troisième âge. R.P.

□ Hartmut ULLRICH, Howard Charles YOUROW, **Die europäische Gemeinschaft der achtziger Jahre, Herausforderungen und Zukunftsperspektiven** (La communauté européenne des années 1980 — Défis et perspectives d'avenir), collection Kasseler Hochschulwoche, Kassel, Johannes Stauda Verlag, 1984, 257 pages.

Il s'agit de la compilation des rapports et débats du colloque international organisé en 1982 par la « Gesamthochschule » de Kassel (RFA) avec une participation de 30 théoriciens, praticiens et politiciens. Ces textes étant très liés à l'actualité sont évidemment déjà un peu dépassés à l'heure actuelle. Un peu seulement, car il est frappant de voir combien leur thématique est restée actuelle et combien leur lecture reste donc utile. La crise budgétaire ; le financement de la politique agricole commune et ressources pour les nouveaux domaines de la politique communautaire ; l'avenir institutionnel de la Communauté ; le défi régional et social ; la Communauté et les autres pays industrialisés démocratiques ; perspectives des relations euro-américaines : ne dirait-on pas, à peu de choses près, le programme d'activité actuel des institutions communautaires. R.P.



□ Geneviève BURDEAU, **Die französischen Verstaatlichungen** (les nationalisations en France), Collection Abhandlungen aus dem gesamten Bürgerlichen Recht, Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Heidelberg, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft, 1984, 115 pages.

Le programme de nationalisations du gouvernement français a suscité un grand intérêt, également à l'étranger ; d'où la présente étude dont le manuscrit est en français mais qui est publiée en allemand. La question de la portée territoriale de décisions économiques d'un Etat a été évoquée de façon répétée au cours des dernières années : blocage des avoirs iraniens, embargo sur le gazoduc sibérien, nationalisations françaises. L'ouvrage de Mme Burdeau est donc particulièrement bienvenu et permet de reposer à nouveau la question de l'unité économique d'une entreprise et par voie de conséquence, celle des frontières économiques d'un Etat. R.P.

□ Alice HOUGASSIAN-RUDOVICH, **Un Défi à l'inégalité : la Convention de Lomé**, collection LEP Université, Lausanne, LEP, 1984, 257 pages.

□ J. DURANO BARROSO, **Le système politique portugais face à l'intégration européenne**, collection LEP Université, préface du Professeur Dusan Sidjanski, Lisbonne, Lausanne, APRI, 1983, 267 pages.

□ Paolo URIO, **Le rôle politique de l'Administration publique**, collection LEP Université, Lausanne, LEP, 1984, 297 pages.

Les Editions LEP (Loisirs et Pédagogie) publient, avec l'aide du Fonds national suisse de la recherche scientifique, une nouvelle collection « LEP Université ». Dirigée par le Professeur Dusan Sidjanski, elle vise à faire connaître les travaux originaux dus à des universitaires suisses. Le premier de ces trois ouvrages est celui de Mme Hougassian. Son titre peut donner à penser qu'il s'agit d'un autre de ces innombrables livres sur la coopération au développement, objectif des plus importants à mettre en œuvre, mais au sujet duquel la littérature a un peu tendance à devenir pléthorique. En ouvrant le volume, on constate avec plaisir qu'il n'en est rien et que l'objet de la recherche a été la politique d'aide à la coopération régionale, c'est-à-dire une politique de développement qui, à l'instar de la CE, transpose l'aide nationale à un niveau transnational, entre deux ou plusieurs pays en voie de développement. Outre qu'elle permet aux Etats de la CE de rester logiques avec leur propre politique intra-européenne, elle permet de rationaliser la mise en œuvre des ressources financières et techniques.

Les ACP ne constituent pas un groupe homogène et la coopération régionale sera forcément plus fréquente que l'intégration régionale. Néanmoins des pas importants ont été faits.

L'ouvrage traite d'abord de l'évolution de l'aide communautaire à la coopération régionale, puis de son impact sur le groupe des Etats ACP, et des groupements régionaux à l'intérieur des Etats ACP ; dans cette deuxième partie, il s'agit en somme d'un essai d'évaluation. La troisième partie du livre s'interroge sur la nature et le fonctionnement des intégrations régionales entre Etats ACP, et qualifie la politique

communautaire d'aide à la coopération régionale, à la fois de « discours ambitieux » et de « réalité à nuancer ». Sans doute faut-il convenir que sous l'angle spécifique traité par l'auteur, les résultats sont modestes. Mais ainsi qu'elle l'écrit dans sa conclusion, « c'est en systématisant la régionalisation de l'aide conçue non pas comme complémentaire de l'aide mais essentielle à la création de pôles de coopération entre Etats voisins ; en sélectionnant des projets régionaux conçus non pas comme des « miroirs de la technologie occidentale » mais comme des reflets des réalités technologiques et humaines des Etats ACP ; en expérimentant des instruments nouveaux de collaboration entre la CE et les groupements régionaux ; et, enfin, en comblant les lacunes de son unification interne et en intégrant l'approfondissement de ses relations extérieures dans une réflexion sur son propre devenir que se concrétiseraient le mieux les potentialités de la politique communautaire d'aide à la coopération régionale ».

Le deuxième titre est non moins intéressant. C'est en somme un premier bilan de la nouvelle démocratie portugaise, et il est édité en commun par LEP et l'Association portugaise pour l'étude des relations internationales. Plaçant le système politique portugais face à l'intégration européenne, il se concentre sur les partis et l'opinion publique, en tant que forces les plus « visibles » au début de ce processus. Le premier chapitre reproduit la structure du système politique portugais, le deuxième le système et l'organisation des partis. Le troisième chapitre aborde les positions de ces partis à l'égard de l'adhésion et le quatrième, l'attitude de l'opinion publique portugaise.

Une grande quantité de précieuses informations de nature documentaire clôture l'ouvrage, dont les conclusions figurent en fin des chapitres 2, 3 et 4 : retenons que selon l'auteur « les partis politiques ont eu un rôle de médiateurs plutôt que de vrais agents de transformation » et que la population, informée assez vaguement de la CE, lui est favorable, tout en y voyant surtout des avantages économiques. La position d'intransigeance du parti communiste est bien évidemment évoquée plusieurs fois dans le texte.

Le troisième ouvrage est plus général et étudie le rôle de l'administration publique, à côté des autres secteurs sociaux, dans les processus politiques. Un excellent chapitre sur les théories de l'administration publique, où est examiné plus spécialement si l'on peut séparer administration et politique est suivi d'une étude où est examinée l'aire géographique sur laquelle s'exerce le rôle de l'administration. Les chapitres IV et V cernent de plus près le problème évoqué dans le titre : quels sont les éléments qui déterminent le rôle politique des fonctionnaires ? Quel est le degré de représentativité de l'administration publique (représentativité dite « passive » et théorie des élites administratives) ? Quels sont les différents types de fonctions administratives et quelles possibilités offre le contrôle parlementaire ? Quels sont les modèles de processus de décision politique ?

Le développement de l'administration suscite des inquiétudes devant l'accroissement des possibilités de limiter la liberté d'action. L'ouvrage tend à donner quelques modèles ou pistes de recherche et estime en conclusion que l'examen scientifique du phénomène administratif en est encore à ses débuts. R.P.

Paul PIGASSOU

Avocat au barreau de Paris
Chargé d'enseignement à l'université de Paris X

LES OLIGOPOLES ET LE DROIT

1984

EXTRAIT DU SOMMAIRE

I. — LE DROIT DES COLLUSIONS

La nécessité d'une adaptation du droit des collusions.

Paragraphe 1 — La preuve des collusions

- A. Le droit américain*
- B. Le droit communautaire*
- C. Le droit français*

Paragraphe 2 — La notion de collusion

- A. Les accords d'information sur les prix*
- B. Les systèmes de prix géographiques*
- C. Les annonces préalables de changement de prix*

II. — LE DROIT DE LA DOMINATION

Paragraphe 1 — La notion de domination

- A. Domination oligopolistique et monopoles parallèles*
- B. Domination oligopolistique et comportement déloyal*

Paragraphe 2 — La preuve de domination

- A. La présomption d'oligopole par examen des structures*
- B. La présomption d'oligopole par examen des comportements*

DROIT SOCIAL

DECEMBRE 1984
NUMÉRO SPÉCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

Les salaires

Observations sur l'évolution des politiques de rémunération, par Raymond SOUBIE

•

La négociation sur les salaires : problèmes juridiques, par Jean PELISSIER, professeur de droit du travail à l'université Jean Moulin (Lyon III)

Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

La réduction du salaire, par Bernard TEYSSIÉ, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier

•

Les salaires d'inactivité, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales, par Pierre VELLIEUX, président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Interventions de Jean SAVATIER, et de Maurice COHEN, rédacteur en chef de la R.P.D.S.

•

Egalité professionnelle, principes et pratiques, par Jacqueline LAUFER, professeur au Centre d'Enseignement supérieur des Affaires (HEC, ISA, CFC)

•

L'évolution du salaire horaire minimum et des salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950, par Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN, Service des Etudes et de la Statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

L'indexation des salaires - remise en cause ? par Laurent VASSILLE, chargé de mission au Centre d'étude des revenus et des coûts

DROIT SOCIAL

5, rue Soufflot - 75005 PARIS